

Le Contrôle de la Constitutionnalité des lois en Roumanie

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 29 Novembre 1935, à 14 heures

PAR

ALEXANDRE-RADU F. RADULESCO

JURY :

President : M. Gilbert GIDEL, Professeur
Suffragants } M. BARTHÉLEMY, id
 } M. LE FUR, id.

LES PRESSES MODERNES
96, GALERIE BEAUJOLAIS
PARIS

1935

Le Contrôle de la Constitutionnalité des lois en Roumanie

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 29 Novembre 1935, à 14 heures

PAR

ALEXANDRE-RADU F. RADULESCO

JURY :

Président : M. Gilbert GIDEL, Professeur
Suffragants { M. BARTHÉLEMY, id.
 { M. LE FUR, id.

LES PRESSES MODERNES
96, GALERIE BEAUJOLAIS
PARIS

1935

*La Faculté n'entend donner aucune appro-
bation ni improbation aux opinions émises dans
les thèses; ces opinions doivent être consi-
dérées comme propres à leurs auteurs.*



A MES CHERS PARENTS

Introduction

La vie en Société demande l'institution et le respect d'un état de droit indispensable au bon ordre social; l'Etat doit garantir à ses citoyens une certaine indépendance, doit leur accorder certains droits fondamentaux, généralement appelés libertés individuelles.

C'est la Constitution qui garantit les droits individuels, « droits inaliénables et sacrés »; c'est la Constitution qui forme la loi fondamentale de l'Etat. Pour donner à cette loi une plus grande force, sa rédaction est faite de façon tout à fait particulière et solennelle. Son autorité est supérieure au législatif; celui-ci a donc le devoir de respecter la Constitution. Ce devoir n'a pas gardé un caractère purement moral; pour assurer le respect de la loi fondamentale, des nombreux procédés ont existé et existent. Trois, parmi eux, méritent le plus d'attention.

Un système, qui paraît être le seul prévu par les constitutions anciennes, c'est le recours à la violence. C'est ce procédé qu'autorise la « Bulle d'or » du roi de Hongrie André II, Charte octroyée par lui à ses sujets en 1222 (1). Mais ce procédé ne concorde plus avec les temps actuels.

Un premier système moderne consiste dans le contrôle

(1) DARESTE : *Les Constitutions Modernes*, 4^e édition, t. II, p. 17, art. 31 ; 2^e alinéa : « Que si nous, ou quelqu'un de nos successeurs, voulons jamais nous soustraire à la présente ordonnance, les évêques et autres vassaux et nobles de notre royaume, tous ensemble ou séparément, présents et futurs, auront toujours par la vertu même de cette ordonnance, et sans encourir la note d'infidélité, la libre faculté de résister et contredire à nous et à nos successeurs. »

de la constitutionnalité des lois par un corps politique. C'est le procédé qu'on a eu en France sous la Constitution de l'an VIII, qui à ce but organisa le « Sénat conservateur ». Sous la Constitution de 1852, on a eu de même un contrôle politique exercé par le Sénat, qui, cette fois-ci, a des pouvoirs beaucoup plus étendus (2).

Un autre système moderne, et j'ose dire le meilleur, consiste dans le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois. Ce procédé lui-même peut être organisé de plusieurs façons. On peut envisager le contrôle exercé par un tribunal spécial, ce qui existe en Autriche, Tchécoslovaquie, Espagne. Le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois peut être exercé par tous les tribunaux, ce qui existe aux Etats-Unis (3).

Le contrôle de la constitutionnalité des lois en Roumanie est bien un contrôle judiciaire, mais il n'est exercé ni par un tribunal spécial, ni par les tribunaux ordinaires, mais par la Cour de Cassation en sections réunies. Il constitue donc un système intermédiaire entre celui qui existe en Autriche, Tchécoslovaquie, Espagne, d'un côté, Etats-Unis de l'autre (4), quoique, comme nous le verrons plus loin, il se rapproche beaucoup plus de ce dernier.

Le contrôle peut être envisagé à un autre point de vue, celui du moment où il s'exerce. On peut avoir dans ce cas soit un contrôle à priori ou préventif, soit à posteriori ou répressif, selon qu'il s'exerce avant qu'une loi soit votée ou promulguée ou après le vote ou la promulgation.

En Roumanie, on a les deux procédés. Le contrôle à

(2) V. J. LEBLANC: *Du pouvoir des tribunaux d'apprécier, en France la constitutionnalité des lois*, Thèse Paris, 1924, p. 14.

(3) Nous donnons seulement des exemples.

(4) Je ne cite que les pays où le contrôle est plus caractéristique, à notre point de vue.

priori est exercé par le Conseil législatif, le contrôle à posteriori par la Cour de Cassation en sections réunies.

Le contrôle de la constitutionnalité des lois, comme toute institution, pour exister d'une façon efficace, demande certaines conditions, qui constituent sa base même.

Une condition nécessaire pour l'organisation et le fonctionnement d'un contrôle efficace de la constitutionnalité des lois, c'est l'existence de la distinction entre une loi constitutionnelle et une loi ordinaire. Il faut donc une suprématie constitutionnelle.

La suprématie constitutionnelle, par rapport à une loi ordinaire, se trouve tant dans la forme que dans le fond.

Dans la plupart des pays, actuellement, la loi constitutionnelle se crée dans des formes différentes des lois ordinaires. On peut citer, par exemple: pour la Roumanie, les articles 129 et 130 de la Constitution de 1923; pour la France, la loi du 25 Février 1875, art. 8.

Dans ces cas, on a une Constitution rigide. Le manque de rigidité de la Constitution a justement empêché pour quelques Etats l'organisation d'un contrôle constitutionnel.

Si les lois constitutionnelles diffèrent des lois ordinaires par la forme, elle diffèrent aussi par le fond. Les lois constitutionnelles sont celles qui concernent l'organisation de l'Etat et les rapports des pouvoirs entre eux. Sur la question de fonds des lois constitutionnelles, certains auteurs ajoutent: « Tandis que la loi constitutionnelle lie les trois pouvoirs d'un Etat, c'est-à-dire le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, le pouvoir judiciaire, la loi ordinaire ne concerne que deux pouvoirs, le pouvoir exécutif qui l'exerce et le pouvoir judiciaire qui l'interprète » (5).

(5) C. VASILIU : *Controlul constituționalității legilor*, București, 1929, p. 17.

Une deuxième condition nécessaire, c'est la séparation des pouvoirs.

En ce qui concerne les pouvoirs publics, on peut en compter trois : le pouvoir législatif, exécutif, judiciaire. Montesquieu, dans l' « Esprit des Lois », envisage ces trois pouvoirs : « Il y a dans chaque Etat trois sortes de pouvoirs : la puissance législative, la puissance exécutive des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutive de celles qui dépendent du droit civil » (6). C'est vrai que sur la portée des termes de Montesquieu, il y a eu beaucoup de discussions, car un peu plus loin il s'exprime ainsi : « La puissance de juger, si terrible parmi les hommes, n'étant attachée ni à un certain état, ni à une certaine profession, devient pour ainsi dire invisible et nulle » (6 bis). De ce texte, certains auteurs ont conclu que Montesquieu n'admet que deux pouvoirs, ce qui est inexact, car il envisage ici une situation spéciale, celle de la puissance de juger exercée par des personnes tirées du corps du peuple et, s'il admet que dans ce cas le pouvoir judiciaire devient invisible, il garde son idée antérieure sur l'existence des trois pouvoirs.

Les trois pouvoirs ne sont pas généralement admis. Beaucoup d'auteurs ne considèrent que deux pouvoirs, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Le pouvoir judiciaire est considéré soit comme une émanation de l'exécutif, soit du législatif. La conception du pouvoir, ou plutôt de la fonction de juger comme émanation du pouvoir exécutif, est celle de la presque totalité des auteurs modernes de droit administratif. Il est intéressant de constater que tout à fait au contraire, presque tous les auteurs de droit constitutionnel admettent trois pouvoirs. L'autre façon de voir, celle qui consi-

(6) MONTESQUIEU : *Esprit des lois*, p. 128, édition de 1877.

(6 bis) MONTESQUIEU : *Esprit des lois*, p. 130, édition de 1877.

dère le judiciaire comme une émanation du pouvoir législatif, était spécialement celle de la Révolution, car à ce moment régnait pleinement la conception de la supériorité du législatif. On peut citer l'opinion de l'Assemblée Constituante sur le fonctionnement de la Cour de Cassation : « c'est une émanation du pouvoir législatif qui inspecte l'application de la loi » (7).

La séparation des pouvoirs n'empêche pas le contrôle de la constitutionnalité des lois par le judiciaire. L'égalité qui doit exister entre les pouvoirs n'est pas du tout faussée par ce contrôle. Le juge n'exerce pas le contrôle de la constitutionnalité des lois en vertu d'une supériorité sur le législatif, mais en vertu de l'idée du « juste ». En plus, nous n'entendons pas la séparation des pouvoirs d'une façon rigide, nous admettons une certaine collaboration. A ce point de vue, Montesquieu dit : « Ces trois puissances devraient former un repos ou une inaction. Mais comme par le mouvement nécessaire des choses, elles sont contraintes d'aller, elles seront forcées d'aller de concert » (8).

Pour bien concevoir le contrôle de la constitutionnalité des lois, il faut envisager une troisième condition, qui demande que la Constitution soit écrite. La loi écrite a une force que ne peut pas avoir la coutume, c'est très difficile de comparer une loi écrite, inférieure dans l'ordre hiérarchique des lois, à une loi supérieure hiérarchiquement, mais coutumière. D'ailleurs, le manque des lois constitutionnelles écrites a toujours été invoqué comme un argument contre le contrôle constitutionnel par le pouvoir judiciaire.

Dans la Constitution roumaine se trouvent toutes ces

(7) F. GENY : *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, Paris, 1899, t. I, p. 80-81.

(8) MONTESQUIEU : *Esprit des lois*, édition 1877, p. 135.

conditions, car elle est une Constitution écrite, rigide et organise la séparation des pouvoirs.

*
**

Après ces indications générales, je ferai, dans un chapitre I^{er}, une courte histoire des Constitutions roumaines, pour voir, d'une façon générale, si sous les diverses Constitutions, il y a eu un contrôle de la constitutionnalité des lois, ou du moins, s'il était possible, c'est-à-dire si les conditions nécessaires pour qu'il puisse exister étaient remplies.

Ensuite, j'envisagerai la question à deux points de vue, celui du contrôle à priori et du contrôle à posteriori car, comme nous l'avons dit, en Roumanie, on a les deux formes; à chacune de ces formes, je consacrerai un chapitre, qui seront respectivement les chapitres II et III.

Dans le chapitre II, je parlerai donc sur le contrôle à priori (9). L'exposé sera assez bref car, contrairement à ce qui devrait être, l'importance de ce contrôle est beaucoup moindre que celle du contrôle répressif.

Le chapitre III, le dernier, concernera le contrôle à posteriori.

Pour mieux nous rendre compte du système roumain, je ferai d'abord une brève incursion dans les législations d'autres pays. Je ne m'occuperai pas de tous les pays qui ont le contrôle répressif de la constitutionnalité des lois; cela dépasserait le cadre de mon ouvrage. Il me suffira d'envisager, d'un côté les Etats-Unis, d'un autre côté l'Autriche, la Tchécoslovaquie, l'Espagne, car le système roumain forme, comme nous l'avons déjà mentionné, une liaison entre celui

(9) Sous la Constitution de 1923.

qui laisse le contrôle à tous les tribunaux et celui qui le confie à un tribunal spécial.

Après l'exposé du système dans ces pays, on étudiera le contrôle répressif en Roumanie, distinctement avant 1923 (sous la Constitution de 1866) et après 1923, car le système inauguré par la Constitution de 1923 se différencie sensiblement de celui qui existait auparavant.

J'étudierai donc le contrôle de la constitutionnalité des lois en Roumanie dans son intégralité. Le sujet étant très vaste, je serai obligé parfois d'être assez bref, ne m'arrêtant davantage que sur les questions les plus importantes. Je tâcherai, tout en étant bref, de dire le plus possible (« non multa sed multum »).

CHAPITRE I

Vue générale de la situation sous les diverses Constitutions

SECTION I

LA SITUATION AVANT 1831 (AVANT LE RÈGLEMENT ORGANIQUE)

La Roumanie a été régie par différentes Constitutions (1), dont la dernière du 29 Mars 1923.

Deux Chartes ont été octroyées aux Principautés par l'étranger. La première, le « Règlement organique », fut octroyée par la Russie, à la suite du Traité d'Andrinople, par lequel la Turquie lui concéda le droit d'organiser les Principautés. La deuxième fut celle donnée par les Puissances après la guerre de Crimée, sous le nom de « Convention de Paris ».

Avant le « Règlement organique », les Principautés n'ont pas eu un régime constitutionnel. A ce sujet, Demètre Can-temir dit (2) que rien n'était au-dessus du Prince, à part Dieu; la guerre, la paix, la mort et la fortune de tous les

(1) Pour l'histoire des Constituantes roumaines jusqu'à celle de 1866 (inclusivement) voir G. MEITANI: *Le pouvoir constituant en Roumanie*, Thèse doctorat, Paris, 1901.

(2) DÉMÈTRE CANTEMIR: *Descrierea Moldovei*, Bucarest, 1875, p. 36 (Trad. du latin par la Société Académique Roumaine).

habitants dépendait de sa volonté, sans avoir à rendre compte à personne.

Le Prince était élu à vie par les nobles (boyards), ce qui n'exclut pas toute idée d'hérédité. Demètre Cantemir dit (3) que le Prince tenait son pouvoir en partie de l'hérédité, en partie de l'élection par les boyards.

Le Prince était entouré de « Divanul domnesc » (Conseil du Prince). Blaramberg voit (4) dans ce Conseil l'ancêtre du Sénat roumain, ce qui n'est pas exact, car ce Conseil n'émettait que des opinions sur les questions qui lui étaient soumises par le Prince, opinions que celui-ci était libre de suivre ou de rejeter (5). D'un autre côté, Blaramberg prétend (6) que le pouvoir souverain était partagé entre le Prince et l'Assemblée générale de la Nation. Cette affirmation n'est pas exacte non plus, car le Prince, qui imposait sa volonté aux « divans », faisait ce qu'il voulait. Les Assemblées générales n'étaient convoquées que dans des cas tout à fait exceptionnels et pour introduire des réformes radicales.

Une réforme radicale fut faite par le Prince Constantin Marocordat par une Charte de 1740; elle fut soumise à l'Assemblée. Cette Charte contient 12 articles dans lesquels on voit très bien le désir du Prince de diminuer la puissance des nobles (boyards) et d'améliorer l'état des paysans.

Donc, il ne faut pas croire que c'est l'Assemblée qui exerce le pouvoir constituant. Le pouvoir constituant appartient au Prince en même temps que le pouvoir de faire les

(3) DÉMÈTRE CANTEMIR : *Descrierea Moldovei*, Bucarest, 1875, p. 36 (trad. du latin par la Société Académique Roumaine).

(4) Débats de la Constituante roumaine de 1866, discours de BLARAMBERG, p. 108.

(5) XENOPOL : *Histoire des Roumains de la Dacie Trajane*, t. I, Paris, 1896, p. 221.

(6) BLARAMBERG : *Essai comparé sur les institutions et les lois de la Roumanie*, Bucarest, 1886, p. 573.

lois, et l'Assemblée ne fait que prendre simplement connaissance de la volonté du Prince.

A cette époque, c'est-à-dire avant 1831, on n'a donc aucune distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif (7), par conséquent, il ne peut pas y avoir question de contrôle de la constitutionnalité des lois. De plus, il n'y a aucune séparation des pouvoirs publics. Celle-ci n'apparaît, comme nous le verrons, qu'avec la Convention de Paris de 1858.

SECTION II

LE RÈGLEMENT ORGANIQUE

La première Charte des Principautés, c'est le Règlement organique. Cette Charte n'est nullement l'œuvre propre du général russe Kisselef, comme on l'a présentée quelquefois, mais elle est l'œuvre des nobles roumains (boyards), et l'on voit très clairement le soin de garder pour leur classe la prépondérance dans l'Etat.

Le Règlement organique vient à la suite du Traité d'Andrinople (1829) qui mit fin à la guerre de 1828 entre la Russie et la Turquie. Pendant la guerre, la Russie avait déjà occupé militairement les Principautés. Les traités lui reconnaissaient le droit de protection et, en vertu de ce droit, la Russie s'est cru obligée de réorganiser les Principautés.

Avant le Traité d'Andrinople, la Convention d'Akerman, du 7 Octobre 1826, avait constaté des nombreux abus et

(7) Nous nous servons des expressions pouvoir constituant et pouvoir législatif, parce qu'elles sont toujours employées, mais il serait plus exact de dire « fonction constituante » et « fonction législative ordinaire », car toutes les deux font partie d'un même pouvoir public, « le pouvoir législatif ».

empiètements. En vertu de cette Convention, les Princes sont tenus de prendre avec les Divans (Assemblées des Principautés) des mesures pour mettre fin à cet état de choses, et ces mesures formeraient les lois constitutives des Principautés.

Des Commissions furent nommées dans les Principautés, mais, comme les nobles (boyards) ne désiraient aucune réforme, les Commissions n'arrivèrent à aucun résultat. Elles furent dissoutes au commencement de la guerre et les Principautés occupées par les Russes.

On institua une Commission mixte de 8 nobles valaques et moldaves qui commença son travail pendant la guerre (8). Cette Commission mixte siégeait à Bucarest. En ce qui concerne le caractère du règlement, les uns voulaient un règlement libéral et démocratique, les nobles désiraient, au contraire, limiter seulement la toute puissance du Prince.

Les travaux de la Commission centrale, une fois finis, furent soumis à la revision d'une Assemblée extraordinaire, réunie dans chaque Principauté spécialement à ce sujet, et qui ne représentait pas toutes les classes de la Société, car aucun représentant du peuple n'y figurait. L'Assemblée extraordinaire n'apporte que peu de modifications au règlement élaboré par la Commission centrale.

Le pouvoir constituant qui élaborait le Règlement organique est distinct du pouvoir législatif, car, tandis que le premier revint à une Commission mixte et à une Assemblée extraordinaire, le second revint au Prince et à l'Assemblée ordinaire (Divanul obtestesc).

En ce qui concerne la revision du Règlement organique, elle pouvait être faite par le pouvoir législatif ordinaire (le

(8) V. XENOPOL : *Histoire des Roumains de la Dacie Trajane*, t. II, Paris, 1896, p. 407 et suiv.

Prince et l'Assemblée ordinaire) donc, les pouvoirs législatif et constituant étaient confondus.

Voyons maintenant, avec quelques détails, chacun des organes constituants.

Le Prince était élu à vie par une Assemblée extraordinaire. Il devait avoir l'âge de 40 ans, appartenir à une famille valaque ou moldave dont l'origine remonte au moins au grand-père. Il ne pouvait être choisi que parmi les nobles ayant le titre de Ban (9), Vornic (10) ou Logofat (11), ou parmi ceux qui auraient eu le titre de Ministre; le fils aîné du Prince, s'il est majeur, peut candider.

L'Assemblée extraordinaire chargée d'élire le Prince se composait en Valachie: *a*) du Métropolitain (qui était le Président); *b*) de 3 évêques; *c*) de 50 nobles de 1^{re} classe; *d*) de 73 nobles de seconde classe; *e*) de 36 députés choisis parmi les nobles de chaque district; *f*) de 26 députés des corporations des villes.

L'Assemblée extraordinaire de Moldavie se composait: *a*) du Métropolitain (Président); *b*) de 3 évêques; *c*) de 45 nobles de 1^{re} classe; *d*) de 30 nobles de seconde classe; *e*) de 32 nobles de district; *f*) un député de l'Académie Nationale.

Comme on le voit, l'élément aristocratique dominait dans ces Assemblées; les paysans étaient complètement exclus.

L'article 45, ch. 2, du Règlement organique parle de l'Assemblée ordinaire (second organe constituant). Cette Assemblée, en Valachie, est présidée par le Métropolitain et comprend: *a*) 3 évêques; *b*) 20 nobles de 1^{re} classe; *c*) 19

(9) Gouverneur de la Petite Valachie.

(10) Ministre de l'Intérieur.

(11) Ministre de la Justice.

députés de district, à raison d'un par district et un pour la ville de Craïova (12).

En Moldavie, l'Assemblée a un nombre plus restreint de députés (13). Elle a le Métropolitain (Président) et comprend : a) 2 évêques ; b) 16 nobles de 1^{re} classe ; c) 16 nobles de district.

L'Assemblée ordinaire était donc moins nombreuse que celle qui élisait le Prince, et encore plus aristocratique car, sans parler des paysans, la bourgeoisie n'était pas non plus représentée dans cette Assemblée.

L'Assemblée ordinaire avait exactement la même composition pour la revision des lois constitutionnelles que pour l'élaboration des lois ordinaires. De même, la majorité requise pour les lois constitutionnelles était celle requise pour les lois ordinaires, c'est-à-dire la majorité absolue des suffrages, avec prépondérance de la voix du Métropolitain en cas de partage.

L'initiative appartenait au Prince, tant pour les lois ordinaires que pour les lois constitutionnelles ; l'Assemblée pouvait admettre ou rejeter les modifications proposées par le Prince ; les arrêts de l'Assemblée étaient soumis au Prince et n'avaient force de loi que par la sanction du Prince, qui pouvait la refuser sans énoncer aucun motif. L'Assemblée n'avait pas l'initiative, elle pouvait seulement attirer l'attention du Prince sur les modifications nécessaires (c'était donc une sorte d'initiative indirecte).

L'Assemblée, selon M. Meitani (14), pouvait amender un projet de loi ordinaire ou constitutionnelle. Ce droit lui

(12) Pour plus de détails, voir *Annales Parlementaires Roumaines*, t. I, p. 120.

(13) V. *Annales Parlementaires Moldaves*, t. I, par. 2, p. 87.

(14) MEITANI : *Le Pouvoir constituant en Roumanie*, Thèse doctorat, Paris, 1901, p. 44.

est conféré par les articles 48 et 51 des règlements valaco-moldaves, car les 2^{es} alinéas de ces articles disposent que si un amendement est soutenu par six membres il en sera donné lecture à haute voix et, après que toute l'Assemblée en aura pris connaissance, le Président en vérifiera le contenu en le signant; on votera ensuite les différentes opinions inscrites; le Prince, selon l'article suivant, pourra refuser de sanctionner l'amendement.

En 1837, le Consul russe demande au Prince d'insérer dans le Règlement un nouvel article contenant, qu'aucun changement ne pourra être fait au Règlement sans une autorisation de la Porte et le consentement de la Russie. L'Assemblée rejeta cet article, car son droit de revision aurait été réduit à néant.

Le Consul russe demanda alors de la Porte un firman imposant à l'Assemblée le nouvel article, ce qui fut obtenu. Cette disposition, autant qu'arbitraire, était une violation flagrante de la loi fondamentale.

On voit donc que, lors de l'élaboration du Règlement organique, une distinction est posée entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif, et que cette distinction n'est plus maintenue ultérieurement, car, pour la modification du Règlement, le pouvoir législatif est compétent.

Cette dépendance ne constitue aucune garantie pour le respect des droits individuels. Mais, la question ne reste pas là. La violation la plus dangereuse de droits individuels venait du contrôle que la Turquie et la Russie exerçaient sur les Principautés, contrôle qu'elles exerçaient seulement dans leur propre intérêt (15).

(15) ORESKO: *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en Roumanie*, thèse doctorat, Paris, 1929, p. 40.

SECTION III

LA CONSTITUTION DE 1848 ET LA CONVENTION DE BALTA-LIMAN DE 1849

Après la Révolution qui éclata à Paris en 1848, l'idée pénétra en Hongrie qui se révolte contre la Maison de Habsbourg. Les Roumains et les autres nationalités qui habitaient la Transylvanie se révoltèrent aussi, car la Constitution hongroise excluait de la vie politique toutes ces nationalités. De Transylvanie, l'idée de révolte passa en Moldavie et Valachie.

La révolte éclata d'abord en Moldavie et fut dirigée surtout contre le Prince; elle fut plutôt théorique. La grande masse du peuple n'y prit aucune part (16). Il y eut une réunion nombreuse où l'on décida de choisir une Commission composée de nobles et de commerçants, pour rédiger une pétition par laquelle on demande au Prince de respecter la Charte.

La révolte fut vite étouffée et les chefs exilés. L'un des chefs, Michel Cogalniceano, publia une brochure dans laquelle il montrait que le protectorat russe était nuisible aux Principautés, qu'elles avaient le droit de se donner une nouvelle Constitution, en invoquant en appui le Traité d'Andrinople de 1829 qui garantissait aux Principautés leur autonomie.

En Valachie, la révolte fut plutôt dirigée contre la Russie. Elle commença par une proclamation lancée par Jean Héliade Radulesco qui déclarait que le peuple roumain se révoltait contre les ennemis de la tranquillité publique.

(16) XENOPOL : *Histoire des Roumains*, t. II, p: 505 et suiv., Paris, 1896.

Cette proclamation fut suivie d'un projet de Constitution qui prévoyait la convocation d'une Assemblée générale constituante où soient représentés tous les intérêts et toutes les classes de la Société. Cette Assemblée devait rédiger et confirmer une Constitution sur les bases du projet qui lui était présenté et qui avait été décrété par le peuple roumain (17).

C'est pour la première fois qu'on voit une pareille disposition, c'est pour la première fois qu'on voit dans une Assemblée la représentation de toutes les classes de la Société. Cela s'explique d'un côté par les idées de l'époque, mais en premier lieu par le fait que les étrangers ne se mêlent pas à l'élaboration de la Constitution.

Cette Constitution faisait très clairement la distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif, le premier étant confié à une Assemblée extraordinaire, le second à une Assemblée ordinaire et dans les deux Assemblées toutes les classes de la Société étaient représentées.

Une Assemblée extraordinaire (Assemblée constituante) devait se réunir de plein droit tous les quinze ans pour faire les modifications nécessaires à la Charte. Le nombre des députés était le même que celui de l'Assemblée ordinaire, seulement, pour réunir l'Assemblée constituante, il fallait faire des nouvelles élections. L'élection se faisait par le suffrage universel, mais à la demande du commissaire turc, on n'accorda le droit de vote qu'à ceux qui savaient lire et écrire. L'Assemblée constituante avait plein pouvoir pour modifier la Charte, le Prince ne concourait pas à ce pouvoir.

Le pouvoir souverain, d'après cette Charte, émane de Dieu, qui ne l'exerce pas directement. En Roumanie, dit la Charte, il réside dans le peuple, qui a le droit de voter sa

(17) JEAN HÉLIADE RADULESCO : *Mémoires sur les événements de 1848*, p. 73, Paris, 1851.

Constitution, ses lois et nommer le Prince. Celui-ci n'est pas héréditaire, il est élu pour cinq ans et pris parmi toutes les classes de la Société.

La Charte de 1848 fut acceptée par le Prince, mais, comme il savait que la Russie ne l'accepterait jamais, abdiqua pour ne pas être obligé de réagir contre les tendances démocratiques de son pays.

Une lieutenance princière fut nommée, elle dura quelque temps, puis les Turcs entrent dans les Principautés. Il se produit alors des troubles dont la Russie profita pour envahir les Principautés. La Russie et la Turquie suspendirent la Constitution, qui avait pourtant été acceptée par le commissaire turc Suleyman pacha. Le 2 Mai 1849, la Russie et la Turquie signent la Convention de Balta-Liman (18).

Cette Convention ayant un caractère beaucoup plus strict que le Règlement organique, écarte complètement la Charte de 1848 et décide :

a) Les Princes seront nommés par la Porte, d'accord avec la Russie.

b) Le Règlement organique est remis en vigueur et les Assemblées suspendues.

c) Une Commission de révision sera établie dans chaque Principauté.

Les membres de la lieutenance princière, Héliade Radulesco, Tell, Golesco, protestèrent énergiquement contre cette Convention, par un mémoire adressé à la France, en déclarant qu'aucun Traité ne reconnaissait aux Puissances de s'immiscer dans l'administration des Principautés et que la Convention de Balta-Liman introduisait le plus vif arbitraire (19), qui

(18) LAWRENCE : *Commentaires sur le droit international*, v. I, p. 240 ;
MARTENS : *Nouveau recueil général*, t. 14, p. 378.

(19) V. JEAN HÉLIADÉ RADULESCO : *Mémoires sur les événements de 1848*, Paris, 1851, Annexes, p. 383.

trouvait son comble dans la disposition selon laquelle la Commission prévue par l'article 3 devait être nommée par les consuls russe et turc. Tant la Commission de révision que l'Assemblée ordinaire, n'étaient composées que de nobles qui ne faisaient qu'enregistrer les ordres de la Russie et de la Turquie.

SECTION IV

LA CONVENTION DE PARIS

La situation créée par la Convention de Balta-Liman ne dura pas longtemps, car la Russie augmentait toujours ses prétentions; elle demanda à la Turquie de lui accorder le droit de protection sur tous les chrétiens habitant l'empire turc. La Turquie, conseillée par la France et l'Angleterre, refusa d'accepter les nouvelles prétentions de la Russie. Après ce refus, la Russie occupa les Principautés; cette occupation fut une des causes de la guerre de Crimée, qui finit par le Traité de Paris du 30 Mars 1856 (20). Ce Traité fut le signal de l'indépendance roumaine; il contient dans ses articles 20-27 des dispositions concernant les Principautés.

Les dispositions qui nous intéressent spécialement sont contenues dans les articles 22, 23, 24, 25:

a) Aucune protection exclusive ne sera exercée sur les Principautés par les Puissances garantes. Il n'y aura aucun droit particulier d'ingérence dans leurs affaires intérieures (art. 22).

(20) *Traité de Paris*. MARTENS: *Nouveau recueil général des traités*, t. 15, p. 770.

b) Les lois et statuts actuels sont révisés; une Commission spéciale composée de délégués des Puissances et d'un délégué de la Porte se réunira à Bucarest; cette Commission aura pour but de se rendre compte de l'état actuel des Principautés et de proposer les bases de leur future organisation (art. 23).

c) Le sultan s'oblige à convoquer immédiatement dans chaque Principauté un Divan ad hoc (Assemblée) composé de façon à représenter toutes les classes de la Société; les Divans devaient montrer la manière dont les populations voulaient organiser définitivement leur pays (art. 24).

d) La Commission prendra acte de l'opinion émise par les Divans et transmettra sans retard au siège actuel des Conférences, le résultat de leur propre travail. L'entente finale avec la Puissance suzeraine sera consacrée par une Convention conclue à Paris entre la Porte et les autres Puissances; un hattî-chériff, conforme aux stipulations de la Convention, constatera l'organisation de ces provinces placées sous la garantie collective des Puissances signataires (art. 25).

Il faut dire que ces articles contiennent bien des contradictions, car, d'un côté on déclare que les Principautés doivent jouir d'une administration indépendante et nationale, d'un autre côté les Puissances se réservent le droit d'élaborer la loi organique des Principautés, celles-ci n'étant que simplement consultées, et en plus, on laisse au Sultan le droit de décider par un firman sur la manière dont les élections se feront.

Il faut dire encore que les dispositions du Traité ont été exagérées, car, par le firman délivré par la Porte pour la convocation des Divans ad hoc et par la loi électorale qui s'y trouve comprise, la Porte exerce purement et simplement

le droit de faire acte de pouvoir constituant et législatif, ce qui n'est pas le sens de l'article 24.

Au sujet du droit conféré à la Porte par l'article 24, un excellent homme d'Etat roumain, Basile Boeresco, disait (21), que si les Puissances avaient mieux connu l'histoire et les Traités des Principautés, elles n'auraient pas reconnu ce droit au Sultan.

Le firman déterminait que le Divan doit se composer de cinq comités: *a)* comité du clergé; *b)* comité des boyards de 1^{re} classe; *c)* comité des boyards de toutes les autres classes et des propriétaires fonciers en général; *d)* comité des artisans membres des corporations et métiers; *e)* comité des paysans.

Les membres du Divan devaient être âgés de 30 ans et jouir pleinement de leurs droits civils.

Chaque comité devait délibérer séparément. L'opinion des Divans n'avait aucun caractère définitif.

Le firman était contraire au Traité de Paris, parce qu'il était loin d'assurer la représentation de toutes les classes de la Société. En effet, ce qui intéresse, c'est le droit de voter et non les personnes qui doivent représenter les classes. Par la disposition prévue au firman, que chaque classe ne pouvait pas choisir ses représentants en dehors de son propre sein, l'inégalité existait, car, c'était presque impossible à ce moment de trouver un paysan assez instruit pour soutenir une lutte parlementaire, donc, les paysans n'avaient pas des représentants capables de défendre leur droit et d'exprimer leurs be-

(21) V. *Mémoires sur le firman turc pour la convocation des Divans ad hoc* par BOERESCO, Paris, 1857, p. 341, vol. 3, du *Recueil des actes et documents relatifs à l'histoire de la régénération roumaine*, publié par GENADIUS PETRESCO, DEM. A. STURDZA et DEM. C. STURDZA, Bucarest, 1889.

soins (22). A ce sujet, Basile Boeresco publie à Paris, en 1857, un mémoire excellent où il critique le firman, comme tout à fait contraire au Traité de Paris et aux lois fondamentales des Principautés.

Le Divan ad hoc de la Moldavie commence les séances le 22 septembre 1857, celui de la Valachie le 30 septembre 1857.

Le Divan de la Valachie, après une courte délibération, vota les quatre dispositions constitutionnelles suivantes :

1° L'autonomie et l'indépendance, qu'elle avait déjà lors des capitulations de 1393 et 1460.

2° L'Union des Principautés.

3° Un Prince étranger héréditaire.

4° Un gouvernement constitutionnel et représentatif, avec une Assemblée unique où toutes les classes de la Société seraient représentées.

Le Divan était appelé à se prononcer sur l'organisation de la Principauté et pourtant, il ne fait que poser certaines dispositions générales, sans lesquelles, dit-il, on ne peut donner aucune organisation. Il faut donc d'abord que ces dispositions soient reconnues pour pouvoir continuer le travail.

Le Divan moldave adopta aussi les quatre points ci-dessus, mais il ne suspendit pas tout de suite ses travaux, et continua ses délibérations en discutant les réformes intérieures.

Ces quatre dispositions furent communiquées, conformément aux dispositions du Traité de Paris (art. 25), à la Commission européenne de Bucarest qui les transmit aux Puissances réunies à Paris. Les Puissances octroient aux

(22) MEITANI : *Le pouvoir constituant en Roumanie*, Thèse doctorat, Paris, 1901, p. 65 et suiv.

Principautés la Charte nommée Convention de Paris (23), qui forme la deuxième Constitution imposée aux Principautés par l'étranger. Cette Charte du 19 Août 1858 reconnaît l'autonomie des Principautés.

Les pouvoirs publics (art. 3) sont confiés à un Prince (Hospodar), à une Assemblée élective et à une Commission centrale commune à la Moldavie et à la Valachie.

La Convention de 1858 est la première Constitution qui nous parle des trois pouvoirs (exécutif, législatif, judiciaire); elle admet leur séparation et l'organise. L'article 4 confie le pouvoir exécutif à l'Hospodar. L'article 5 déclare que le pouvoir législatif sera exercé collectivement par l'Hospodar, par l'Assemblée et par la Commission centrale. L'article 7 s'occupe du pouvoir judiciaire. Ce pouvoir, exercé au nom de l'Hospodar, sera confié à des magistrats nommés par lui, sans que nul puisse être distrait de ses juges naturels. Dans l'annexé 2, l'article 7 prévoit qu'une loi devra déterminer les conditions d'admission et d'avancement dans la magistrature, en prenant pour base l'application progressive du principe de l'immovibilité.

La nouvelle Charte est souple. Le pouvoir constituant de même que le pouvoir législatif seront exercés par le Prince, l'Assemblée élective et la Commission centrale.

1° Le Prince était élu à vie par l'Assemblée élective (il n'est donc pas héréditaire). Il pouvait être élu parmi toutes les classes de la Société. Il avait l'initiative des lois; en plus, toute loi devait être sanctionnée par lui; il a encore le droit de dissoudre les Assemblées.

2° L'Assemblée élective est élue pour sept ans (24). Le

(23) MARTENS : *Nouveau recueil général des traités*, t. 16, 2^e partie, p. 50.

(24) Pour l'élection, voir les stipulations électorales annexées à la Convention de Paris, MARTENS : *Nouveau recueil général des traités*, t. 16, 2^e partie, p. 59.

Métropolitain et les évêques diocésains feront de plein droit partie de l'Assemblée; la présidence appartient au Métropolitain.

3° Le troisième organe du pouvoir constituant et législatif c'est la Commission centrale. Elle avait comme pouvoir constituant une priorité par rapport à l'Assemblée ordinaire, car celle-ci n'avait aucune initiative, elle ne pouvait qu'admettre, repousser ou amender les projets de lois. L'initiative n'appartenait qu'au Prince et à la Commission centrale. Cette Commission se compose de seize membres, huit valaques et huit moldaves. La durée du mandat des membres de la Commission était pour les représentants de chaque Principauté la même que la durée des mandats des membres des Assemblées électives (ils expiraient en même temps); les membres sortants pouvaient être réélus.

La Commission, qui est le gardien de la Convention de Paris, ne remplit pas son rôle, car le 5 Janvier, l'Assemblée de Moldavie choisit Alexandre-Jean Cuza comme Prince dans cette Principauté, et, le 24 du même mois, l'Assemblée de Valachie choisit le même Prince. La Convention de Paris n'était donc pas respectée, car elle prévoyait Prince différent pour chaque Principauté.

Par l'élection d'Alexandre-Jean Cuza comme Prince dans les deux Principautés, on apportait déjà une modification à la Charte. Le pouvoir constituant, bien que confié au Prince, à l'Assemblée et à la Commission centrale, ne fut exercé que par l'Assemblée, pouvoir que l'Assemblée exercera encore une fois en 1862, cette fois avec le concours du Prince.

Les deux Assemblées fonctionnèrent jusqu'au 24 Janvier 1862. L'administration du pays était fort difficile avec deux Assemblées, il fallait une unité plus grande. Pour cette raison, le Prince Cuza soumit à l'Assemblée le vote d'une

loi constitutionnelle modifiant la Convention. Par cette loi constitutionnelle, on introduit un seul Ministère, commun aux deux Principautés, une seule Assemblée législative sous la présidence alternative du Métropolitain valaque et du Métropolitain moldave; la Commission centrale est dissoute comme n'ayant plus aucune raison d'exister.

La Convention de Paris fut violée encore une fois par le Coup d'Etat du 2 Mai 1864. A cette date, le Prince Cuza octroya au pays une nouvelle Charte nommée le Statut, en remplaçant la Convention, qui reste d'ailleurs la loi fondamentale. Cette Charte fut soumise à l'approbation par plébiscite, ce qui ne fut qu'une formalité. Au fond, le Statut est l'œuvre du Prince et le plébiscite ne fait que lui donner un caractère plus national.

SECTION V

LE STATUT

Quoique le Statut déclare garder la Convention de Paris, au fond, il apporte des modifications très sensibles, anisi que l'on peut dire qu'il constitue une nouvelle Constitution.

La modification la plus sensible consiste dans la création d'un Sénat, que le Statut appelle Assemblée pondératrice. D'après l'article 12, cette Assemblée doit veiller au respect des dispositions constitutionnelles. On pourrait croire en lisant cet article que l'Assemblée pondératrice joue le même rôle que le Sénat conservateur de l'an VIII. Au fond, il y a une grande différence entre les deux institutions, car, au contraire du rôle de ce dernier, l'Assemblée pondératrice prend part elle-même, à côté de l'Assemblée élective et du

Prince, au pouvoir législatif comme au pouvoir constituant ; les lois adoptées par l'Assemblée électorale devaient être soumises à l'Assemblée pondératrice qui examinait si les dispositions n'étaient pas contraires à la Constitution ; l'Assemblée pondératrice pouvait adopter, repousser ou amender le projet de loi, donc elle jouait exactement le rôle d'une seconde Chambre. Le Sénat conservateur, au contraire, ne prenait aucun part à l'élaboration des lois, il ne faisait que juger de leur constitutionnalité. En second lieu, le Statut est une Constitution souple et non pas rigide comme la Constitution française de l'an VIII. Donc, il faut dire que le rôle de l'Assemblée pondératrice dans le Statut de 1864 est différent de celui du Sénat conservateur en France et qu'elle n'avait pas le rôle de contrôler la constitutionnalité des lois (25). La raison qui conduit le Prince Cuza à introduire le Sénat fut de contrebalancer la prépondérance de l'Assemblée électorale, qui avait des idées très oligarchiques, contraires aux idées libérales du Prince. Pour cela, le Prince se réserva la plus grande influence au sein de l'Assemblée pondératrice.

En effet, cette Assemblée n'est pas électorale. Ses membres sont nommés par le Prince. Elle se compose du Métropolitain, des évêques, du Premier Président de la Cour de Cassation, du plus ancien général en activité, et 64 membres nommés par le Prince. Le Président de l'Assemblée était le Métropolitain. L'Assemblée avait deux vice-présidents, l'un nommé par le Prince, l'autre élu par l'Assemblée. Les membres étaient renouvelés par tiers tous les deux ans. Le Prince pouvait prolonger ou dissoudre l'Assemblée.

En ce qui concerne l'autre Assemblée, Assemblée électorale, comme son nom l'indique, ses membres étaient élus.

(25) Voir à ce sujet l'opinion contraire de M.-P. NÉGULESCO dans *Curs de drept constitutional român*, Bucaresti, 1927, p. 209.

L'élection se faisait à deux degrés, distinction qui avait comme critérium le revenu. En outre, pour être électeur, il fallait être roumain ou avoir obtenu la grande naturalisation avec droits politiques et avoir 25 ans. Ne peuvent pas être électeurs : 1° Les personnes soumises à une protection étrangère; 2° Les domestiques; 3° Les interdits; 4° Les faillis non réhabilités; 5° Ceux qui ont été condamnés à des peines infamantes.

Pour être élu, il fallait: 1° Etre roumain ou avoir obtenu la grande naturalisation; 2° Avoir 30 ans; 3° Etre électeur et avoir un revenu de 200 ducats (il y avait des exceptions à cette règles pour certaines hautes fonctions); 4° Il fallait avoir obtenu la majorité absolue des suffrages. Si aucun des candidats en réunissait cette majorité, un deuxième scrutin avait lieu et était déclaré élu celui qui avait réuni le plus grand nombre de voix; en cas de parité de voix, on tirait au sort. Il y avait, en outre, certaines incompatibilités.

Le nombre des députés à élire est calculé d'après la population des villes et des districts.

Le scrutin est secret pour l'élection des députés et non secret au premier degré.

Le Statut maintenait le principe de la séparation des pouvoirs (législatif, exécutif, judiciaire), principe qui fut introduit dans les Principautés par la Convention de 1858, comme nous l'avons dit plus haut.

La distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif ordinaire n'existe pas, la Constitution pouvait être modifiée par les mêmes organes qui faisaient les lois ordinaires (Sénat, Assemblée électorale, Prince).

Le Statut, en raison des innovations qu'il avait introduites, n'était pas agréé par les Puissances garantes. A vrai dire, la France ne lui était pas hostile, mais la Russie, l'Au-

triche, la Puisse et l'Angleterre menaient campagne très vive contre les Principautés. Pourtant, à la Conférence des représentants des grandes Puissances réunis à Constantinople, avec l'appui de la France, les réformes du Prince Cuza furent reconnues. C'était donc le succès complet. Cependant, pour des raisons de haut patriotisme, Cuza abdiqua dès le début de l'année 1866. Il voulait laisser à la nation roumaine la possibilité d'élire un Prince héritier d'une dynastie d'Occident.

A la suite de l'abdication du Prince Cuza, une lieutenance princière fut nommée. De nouvelles élections eurent lieu en vue d'une Assemblée constituante qui élaborait la Constitution du 1^{er} Juillet 1866. Cette Constitution, qui subit certaines modifications en 1879, 1884, 1917, régit les pays jusqu'en 1923.

Après cette courte histoire des Constitutions roumaines, et avant d'arriver à la Constitution de 1866, qui a un caractère plus moderne, si nous faisons une appréciation générale, nous pouvons dire qu'un contrôle de la constitutionnalité des lois n'existait pas, et même plus, ce contrôle ne pouvait pas exister.

En effet, sous toutes les Constitutions roumaines avant 1866, sauf sous celle de 1848, qui n'eut même pas le temps d'être appliquée, les pouvoirs législatif et constituant furent confondus. Dans ces conditions, un contrôle constitutionnel des lois ne pouvait pas exister, puisque le pouvoir législatif, sur lequel le contrôle aurait dû s'exercer, pouvait modifier lui-même la Constitution.

SECTION VI

LA CONSTITUTION DU 1^{er} JUILLET 1866

D'après une opinion bien répandue, la Constitution de 1866 ne serait que la traduction de la Constitution de Belgique, effectuée en hâte et sans la collaboration de beaucoup de gens compétents de l'époque. C'est faux, et on commet cette erreur surtout parce qu'on borne seulement à l'année 1866 l'élaboration de notre première Constitution nationale (26).

Cette erreur a été commise même par le grand historien roumain M. Jorga. Dans une conférence faite à l'Institut social, en 1921, celui-ci regrette l'absence de Kogalniceano à l'élaboration de la Constitution. Il dit : « Les circonstances ont fait qu'en 1866, Kogalniceano, considéré comme l'auteur du Coup d'Etat de 1864, ne rentre pas dans la Constituante », donc l'illustre historien commet l'erreur de borner l'élaboration de notre première Constitution Nationale seulement à l'année 1866, tandis que, comme nous le verrons, celle-ci trouve son origine dans la Commission centrale de Foscani, qui commence son activité en 1859, et dont Kogalniceano fait bien partie.

Le professeur Lupas commet une erreur plus grande encore, car il affirme que la Constitution de 1866 a été traduite d'après la Constitution belge en 24 heures par C.-A. Rossetti et Eugène Carada (27).

La réalité est tout autre. Le projet de la Constitution de 1866 a été élaboré par le Conseil d'Etat dont ne faisait

(26) V. C. ANGELESCO : *Izvoarele Constitutiei române dela 1866*, Bucarest, 1926, p. 3 et suiv.

(27) I. LUPAS : Discours prononcé à la Chambre des Députés. V. *Monitorul oficial*. Débats de la Chambre, séance du 14 mars 1923, p. 1165.

partie ni Rossetti ni Carada. Ce projet lui-même n'était que la reproduction d'un projet antérieur élaboré en 1859 par la Commission centrale de Foscani créée par la Convention de Paris de 1858. Le projet de la Commission centrale est dans la plus grande part inspiré par la Constitution belge. Cette influence est due, d'un côté à la formidable réputation qu'elle avait à cette époque là, étant considérée comme l'expression la plus parfaite du libéralisme, d'un autre côté au fait que dès 1857 elle avait été traduite et imprimée en roumain à Iassy, par T. Veïssa (28), magistrat roumain bien connu à cette époque là. Le projet de Constitution de la Commission centrale a aussi d'autres sources. Plusieurs de ses articles reproduisaient les idées exprimées en 1857 par le Divan ad hoc de la Moldavie (par exemple les articles 19 et 78).

Le travail de la Commission centrale est inspiré aussi par la Convention de Paris. Les articles suivants du projet ont cette source : articles 8, 39, al. 2, 42, 48 in fine, 53, 65, 70, 99, 104, 119 à 122, 143.

Une autre source est constituée par les revendications des révolutionnaires de Moldavie en 1848, comme par exemple l'abolition de la peine de mort.

Parmi les juristes roumains qui montrent le mieux la liaison entre le projet de la Commission centrale et la Constitution de 1866 est M. I.-C. Filitti, dans un article publié dans la « Vie roumaine » (29).

La meilleure preuve, c'est l'adresse faite le 16 Février 1866 par Jean Ghika, le Président du Conseil des Ministres, au Conseil d'Etat. A cette adresse est ajouté, en 9 exemplaires imprimés, le projet de Constitution de la Commission centrale et, en plus, l'adresse dit d'étudier le projet.

(28) *Constitutia, legea electorală si organizarea judecătorească a Belgiei*, trad. en roumain par T. VEISSA IASSY, 1857.

(29) *Viata românească*, Février 1923, p. 193.

Comme le Conseil travaillait trop lentement, on nomme dans son sein une Commission de trois membres qui travaille pour la Constitution. Après l'élaboration par la Commission, le projet est soumis à l'approbation de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, qui peut apporter des modifications. Dans le procès-verbal de fin de travaux de la Commission, en date du 7 Mars 1866, on lit: « ...nous avons discuté tous les articles contenus dans le projet de Constitution de la Commission centrale et, après avoir apporté les modifications que nous avons crues nécessaires, nous avons délégué... »

On voit donc très clairement que le projet de la Commission centrale constitue la principale source du projet de Constitution élaboré par le Conseil d'Etat en 1866 et qui est devenu la Constitution roumaine du 1^{er} Juillet 1866.

Après avoir donné les indications nécessaires sur l'origine de la Constitution de 1866, il convient d'examiner d'abord, si le contrôle de la constitutionnalité des lois était possible sous cette Constitution et ensuite, s'il a réellement fonctionné et comment.

En ce qui concerne le fonctionnement du contrôle sous cette Constitution, nous en parlerons plus loin.

Quant aux conditions nécessaires pour l'existence efficace du contrôle, elles sont toutes remplies, ce que nous allons démontrer.

D'abord, nous nous trouvons devant une Constitution écrite; là-dessus, nous n'avons plus rien à ajouter.

La Constitution de 1866 admet la séparation des pouvoirs (pouvoir législatif, judiciaire, exécutif) et les organise. Elle pose comme principe que les pouvoirs dans l'Etat émanent de la souveraineté nationale; l'article 31, titre 3, dit: « Tous les pouvoirs de l'Etat émanent de la Nation, ils ne

peuvent être exercés que par délégation et suivant les principes de la nouvelle Constitution. »

Voyons maintenant, brièvement, chacun des pouvoirs.

Le pouvoir législatif appartient au corps législatif (composé d'une Chambre et d'un Sénat) et au Prince.

Il y eut de grandes discussions au sein de la Constituante de 1866 avant de décider pour le système bicaméral. Ce système paraît comme le plus sage ; d'ailleurs, si l'on regarde la pratique, on voit que la plus grande majorité des peuples d'Europe et d'Amérique ont adopté le système des deux Chambres.

L'élection des députés et sénateurs s'exerce par collège ; il y avait quatre collèges pour la Chambre et deux pour le Sénat. Sauf certaines exceptions, on faisait partie d'un collège ou d'un autre, selon le montant des revenus et de l'impôt. Ceux qui ne payaient pas d'impôt ne votaient pas. L'élection était directe, sauf pour le quatrième collège (pour la Chambre) ; pour ce collège, l'élection était à deux degrés.

L'initiative des lois appartient aux Chambres comme au Prince ; ce dernier promulgue les lois.

Le Prince a le droit de convoquer les Assemblées en session extraordinaire, les proroger pendant un mois, ou les dissoudre.

Le pouvoir exécutif appartient au Prince. La dignité de Prince est héréditaire en ligne directe pour les mâles, avec exclusion perpétuelle des femmes (art. 82). Les descendants doivent être élevés dans la religion orthodoxe d'Orient ; le Prince est majeur à 18 ans ; avant de monter sur le trône, il jure de défendre la Constitution et les lois du peuple roumain, de maintenir son droit et l'intégrité du territoire (art. 87). La personne du Prince est inviolable, seuls ses Ministres

sont responsables. Tout acte du Prince doit être contresigné par un Ministre, qui en devient responsable.

Le pouvoir judiciaire appartient aux Cours et Tribunaux. La décision sera prononcée en vertu de la loi, exécutée au nom du Prince (art. 36). Pour tout l'Etat roumain, il y a une seule Cour de Cassation et Justice (art. 104).

La Constitution de 1866 a admis la séparation des pouvoirs constituant et législatif. Par là, elle a considéré que le droit d'apporter à une Constitution des modifications, ne pouvait pas être confié au Corps législatif ordinaire. La Constitution de 1866 ne confère au pouvoir représentatif ordinaire que le droit d'exprimer des vœux pour la révision.

Selon l'article 128 de la Constitution de 1866, le pouvoir législatif (les Assemblées ordinaires) a le droit de déclarer que certaines dispositions de la Constitution, expressément indiquées, doivent être révisées. La déclaration doit être lue trois fois, de 15 jours en 15 jours, en séance publique, et adoptée. La proposition de révision peut venir tant des Assemblées que du Prince.

L'article 128 nous dit que les dispositions constitutionnelles soumises à la révision doivent être expressément indiquées. Par cette disposition, le législateur constituant n'a voulu accorder aux Assemblées que le droit de révision partielle. Cela ne veut pas dire que la révision totale n'est admise en aucun cas (30). Cette disposition permet seulement de limiter la révision à certains points. Dans le cas d'une révision totale, les Assemblées n'ont qu'à indiquer dans leurs déclarations tous les articles de la Constitution.

Après le vote de la résolution de révision, les Assem-

(30) MEITANI : *Le pouvoir constituant en Roumanie*, thèse doctorat, Paris, 1901, p. 113.

blées sont dissoutes de plein droit et d'autres doivent être convoquées.

Les nouvelles Assemblées (Assemblées constituantes) travaillent séparément, ne se réunissant pas en Assemblée nationale. Elles ne peuvent délibérer qu'en présence des $\frac{2}{3}$ de leurs membres et aucun changement ne peut être adopté s'il ne réunit pas les $\frac{2}{3}$ des voix. Les Assemblées constituantes (art. 128) procèdent, d'accord avec le Prince, à la modification des points soumis à la révision. Le Prince et les deux Assemblées exercent donc le pouvoir constituant.

Les Assemblées constituantes peuvent, une fois la révision terminée, être transformées en Assemblées législatives ordinaires, par une simple message du Prince.

J'estime que j'ai suffisamment démontré ce que nous nous sommes proposé. La Constitution de 1866 est une Constitution « écrite », fait clairement la distinction entre le pouvoir législatif et constituant, admet et organise la séparation des pouvoirs.

SECTION VII

LES MODIFICATIONS SUBIES PAR LA CONSTITUTION DE 1866 EN 1879, 1884, 1917

La première modification de la Constitution de 1866 fut faite le 19 Octobre 1879, à la suite du Traité de Berlin de 1878. La modification porta sur l'art. 7 de la Constitution (qui n'admettait la naturalisation qu'aux étrangers chrétiens),

pour le mettre d'accord avec l'art. 44 du Traité (31), qui proclamait l'égalité des droits sans distinction de croyances religieuses.

La deuxième révision a été faite en 1884, à quel moment on a donné à la Roumanie le rang de Royaume. A cause de cet événement furent modifiés les articles 1, 24, 40, 44, 35, 58, 59, 60, 61.

La troisième modification a été faite le 29 Juin 1917, à quelle date on a révisé les articles 19, 57, 67. La révision de l'art. 19 a été faite pour rendre possible l'expropriation des terres destinées à être partagées aux paysans. La modification de l'art. 57 concerne l'introduction du suffrage universel et l'abandon du système censitaire en matière électorale (32). La révision de l'art. 67 concerne la composition du Sénat en deux catégories de sénateurs: sénateurs élus, sénateurs de droit.

Comme nous le voyons, toutes ces modifications ne changent en rien, au point de vue qui nous intéresse spécialement, le caractère de la Constitution de 1866.

(31) L'art. 7 de la Constitution de 1866 déclarait: « Les étrangers de religion chrétienne peuvent seuls obtenir la nationalité roumaine ». Le but de cette disposition était d'empêcher d'accorder des droits politiques aux Juifs.

A la suite de la guerre russo-roumano-turque, le Congrès de Berlin mit comme condition à la reconnaissance de l'indépendance roumaine, prévue à l'article 44, la proclamation d'égalité de droits sans distinction de croyances religieuses. Conformément aux décisions du Congrès, l'art. 7 fut révisé et conçu dans la forme suivante: « La différence de religion ou de confession ne constitue pas en Roumanie un obstacle pour acquérir les droits civils et politique et pour les exercer. » On prit cependant la disposition de n'accorder la naturalisation que par voie individuelle et à la suite d'un vote des Chambres.

(32) Décret-loi du 14 novembre 1918, modifié par les décrets-lois du 13 décembre 1918, 4 mars 1919, 2 juin 1919, 10 octobre 1919, 8 avril 1920, 26 avril 1920.

SECTION VIII

LA CONSTITUTION DU 29 MARS 1923

Après la grande guerre, à la suite de laquelle la Roumanie devient la Grande Roumanie d'aujourd'hui, en ajoutant à son territoire ses provinces qui étaient sous domination étrangère, on sentit la nécessité d'une nouvelle Constitution.

La Roumanie, en 1866, fut obligée de prendre des mesures pour protéger l'élément roumain. A ce sujet, on introduit dans la Constitution même, certaines mesures considérées indispensables à la conservation de l'Etat roumain, comme l'interdiction pour les sujets étrangers de posséder des immeubles ruraux, l'interdiction de la qualité de citoyen roumain aux Israélites.

Ces restrictions, qui furent largement adoucies par des modifications apportées postérieurement à la Constitution de 1866, subsistaient néanmoins en partie après la grande guerre.

La Grande Roumanie voulant faire preuve, d'un côté, d'un esprit plus large, et d'un autre côté, constatant que la cause des restrictions n'existait plus, abandonna toutes les restrictions qui n'avaient plus aucune raison d'être.

Les principes fondamentaux qui avaient été établis en 1866 restent à la base de la Constitution de 1923, mais avec une certaine orientation nouvelle.

La nouvelle Constitution garde le caractère rigide; sur sa révision les articles 129 et 130 nous disent : (art. 129): « La Constitution peut être révisée totalement ou partiellement de l'initiative du Roi et de chacune des deux Assemblées législatives.

« A la suite de cette initiative, les deux Assemblées décident séparément, à la majorité absolue, si les dispositions constitutionnelles doivent être révisées.

« Dès que la nécessité de la révision a été admise, les deux Assemblées législatives élisent dans leur sein une Commission mixte, qui va proposer les textes de la Constitution qui vont être soumis à la révision.

« Après la lecture du rapport de la Commission dans chaque Assemblée, 2 fois à l'intervalle de 15 jours, les deux Assemblées, réunies sous la présidence du plus âgé des Présidents, en présence d'au moins $\frac{2}{3}$ de la totalité des membres qui les composent, à la majorité des $\frac{2}{3}$, décident définitivement quels seront les articles qui subiront la révision.

« A la suite de ce vote, les Assemblées sont de plein droit dissoutes et le corps électoral sera convoqué dans les délais prévus par la Constitution. »

Art. 30 : « Les nouvelles Assemblées, d'accord avec le Roi, procèdent à la modification des points soumis à la révision.

« Dans ce cas, les Assemblées ne peuvent délibérer si au moins $\frac{2}{3}$ des membres qui les composent ne sont présents et aucune modification ne peut être apportée si on n'a réuni au moins $\frac{2}{3}$ des voix.

« Les Assemblées élues pour la révision de la Constitution ont une durée constitutionnelle ordinaire et, en dehors de la modification de la Constitution, elles fonctionnent aussi comme Assemblées législatives ordinaires.

« Si les Assemblées de révision ne remplissent pas leur mission, les nouvelles Assemblées auront le même caractère. »

Un point important est à remarquer, c'est que l'accord du Roi est aussi indispensable qu'en matière de législation ordinaire. Cet accord est nécessaire deux fois : une première fois au moment où l'on procède à la modification des points

soumis à la révision et une seconde fois lorsque les nouvelles Assemblées ont déjà voté la révision.

La Constitution de 1923 maintient les trois pouvoirs (législatif, exécutif, judiciaire). Leur organisation reste à peu près la même. Il ne fut modifié que le pouvoir législatif; la Constitution de 1923 (art. 67) établit que le Sénat se composera de sénateurs élus et de sénateurs de droit.

La séparation des pouvoirs reste dans la nouvelle Constitution une règle fondamentale, mais la collaboration entre les trois pouvoirs se trouve renforcée et le contrôle judiciaire des lois est clairement et définitivement consacré par la Constitution de 1923, art. 103: « Seule la Cour de Cassation en sections réunies a le droit de juger la constitutionnalité des lois et de déclarer inapplicables celles qui sont contraires à la Constitution. Le jugement sur l'inconstitutionnalité des lois n'a force que sur le cas jugé.

« La Cour de Cassation est compétente, comme dans le passé, sur les conflits d'attribution.

« Le droit de recours en Cassation est d'ordre constitutionnel. »

L'article 76 nous parle d'un Conseil législatif: « On crée un Conseil législatif, qui a pour but d'aider en donnant des conseils lors de l'élaboration et coordination des lois, qu'elles émanent soit du pouvoir exécutif, soit d'initiative parlementaire, soit lors de l'élaboration des règlements généraux d'application des lois.

« La consultation du Conseil législatif est obligatoire pour tous les projets de lois, sauf ceux concernant les crédits budgétaires; si dans le délai fixé par la loi le Conseil législatif ne donne pas son avis, les Assemblées peuvent procéder à la discussion et à l'approbation des projets.

« Une loi spéciale déterminera l'organisation et le mode de fonctionnement du Conseil législatif. »

C'est ce dernier organe qui exerce le contrôle préventif de la constitutionnalité des lois.

Avant 1923, comme nous l'avons vu en faisant l'histoire des Constitutions roumaines, il y a eu déjà diverses institutions qui ressemblaient au Conseil législatif. Ces institutions, qui portaient différents noms, comme « La Commission centrale » (instituée par la Convention de Paris de 1858), « L'Assemblée pondératrice » sous le Statut (33) ont joué principalement d'autres rôles que celui de contrôle préventif de la constitutionnalité des lois. Si l'on confia à ces organes un contrôle de la constitutionnalité des lois, ce ne fut qu'accessoirement et sans aucun effet. En réalité, un contrôle efficace ne pouvait pas être exercé par ces institutions, du moment que le constituant et le législatif étaient confondus.

Le Conseil législatif, aussi, n'exerce le contrôle qu'accessoirement mais, du fait que le constituant est séparé du législatif, son importance devient beaucoup plus grande. En plus, comme le contrôle exercé par le Conseil législatif, existe actuellement à côté du contrôle sanctionnateur (exercé par la Cour de Cassation, sections réunies), la situation change énormément. Le contrôle du Conseil législatif prend une certaine force; il contribue à la conviction du juge, sur le fait de savoir si les principes de la Constitution ont été respectés ou non par la loi qui se présente devant lui, il facilite la tâche du magistrat.

(33) On peut citer aussi le Conseil d'Etat de la loi du 11 février 1864.

CHAPITRE II

Le contrôle à priori sous la Constitution de 1923

Le contrôle à priori de la constitutionnalité des lois en Roumanie est exercé, comme nous l'avons annoncé, par le Conseil législatif, fonction que celui-ci exerce accessoirement lorsqu'il examine, lors de leur élaboration, toutes les lois et règlements.

La première idée d'un Conseil législatif se trouve dans le projet de Constitution élaboré par « Marele Logofăt » Dimitrie Sturdza de Moldavie, en 1821. De même, Barbu Stirbey Voda (1) élabore un projet de Constitution en 1856, qui prévoit un Conseil d'Etat ayant, parmi d'autres attributions, celle de préparer les lois et les règlements d'administration publique et d'étudier les amendements proposés dans l'Assemblée législative (2). De même, « Obstescul divan », créée dans les Principautés, en 1849, a un rôle consultatif pour les projets qui lui sont envoyés par le gouvernement.

La Commission centrale de Foscani, qui prend naissance en 1859, en vertu de la Convention de Paris du 7/19 Août 1858, avait, à côté d'autres attributions, celle de surveiller le respect de l'application de la Constitution (3), qui, au fond, n'était que la Convention de Paris.

(1) V. JORGA : *Correspondenta lui Stirbey Vodă*, t. I, p. 325-327.

(2) V. I.-C. FILITI : *Originea și menirea Consiliului legislativ*, dans *Revista de drept public*, 1927.

(3) GENADIUS PETRESCO, DEM. A. STURDZA et DEM. C. STURDZA : *Actes et documents relatifs à l'histoire de la régénération de la Roumanie*, t. VII, p. 459-466, Bucarest, 1892.

Cette Commission, avant de prendre fin, élaborà un projet de Conseil d'Etat, qui aurait eu comme attribution l'unification des lois et l'examen des projets de lois envoyés par le Prince (Domn) ou par l'Assemblée, pour les mettre d'accord avec la Constitution (4). Le Conseil avait aussi, toujours pour parer à la violation de la Constitution, le rôle de proposer des contre-amendements aux amendements proposés par l'Assemblée législative.

Le 11 Février 1864 fut votée une loi pour l'institution du Conseil d'Etat. Le Conseil pouvait être consulté dans un certain nombre de cas, et devait être consulté sur les projets de lois et sur les règlements d'administration publique.

A la suite du Coup d'Etat du 2 Mai 1864, le Statut, qui dissout la Convention de Paris, prévoit un Conseil d'Etat, qui prépare les projets de lois présentés par le Prince aux Assemblées législatives.

Après la chute de Cuza Voda, la Constitution de 1856, art. 113, dispose que le Conseil d'Etat doit cesser d'exister après le vote de la loi sur l'organe qui devait le remplacer.

La loi du 9 Juillet 1866 prévoit que les attributions législatives du Conseil d'Etat passent aux Ministres et à une Commission spéciale fonctionnant auprès des divers Ministères.

Lors de la modification de la Constitution de 1884, l'art. 131 énonce que le Conseil d'Etat, avec ses attributions de contentieux administratif, ne pourra plus être établi et, en ce qui concerne les attributions législatives, il pourra être créé une commission permanente pour étudier et élaborer les projets de lois et règlements d'administration publique.

Enfin, en dernier lieu, la Constitution de 1923, art. 76, crée le Conseil législatif qui a comme attribution d'aider en

(4) *Protocoalele*, 43-47 de l'année 1862.

conseillant à l'élaboration et coordination des lois, qu'elles émanent soit du pouvoir exécutif, soit d'initiative parlementaire, ainsi que pour l'élaboration des règlements généraux d'application des lois. Sa consultation est obligatoire, sauf pour les lois budgétaires.

Le Conseil d'Etat roumain, en ce qui concerne ses attributions, ne correspond à aucun organe dans les législations étrangères.

Ainsi, le Conseil d'Etat français n'examine les projets de lois que s'il est invité par un décret, donc, à part ses importantes attributions de juge administratif, il n'a un véritable rôle qu'en qualité de collaborateur du Président de la République dans l'exercice de son pouvoir réglementaire.

Le Conseil d'Etat roumain se rapproche davantage du Grand Conseil fasciste, mais ce dernier a un rôle politique très prononcé.

L'institution du Grand Conseil fasciste inaugure en Italie un contrôle préventif des lois. L'art. 12 de la loi qui l'institue, dispose que l'avis préalable du Grand Conseil est obligatoire pour toutes les questions qui ont un caractère constitutionnel. Selon l'art. 12, ont ce caractère toutes les propositions de lois qui intéressent : la succession au Trône, les attributions et prérogatives de la Couronne, la composition et le fonctionnement du Grand Conseil, du Sénat et de la Chambre des Députés, les attributions et prérogatives du chef du Gouvernement, la faculté réservée au pouvoir exécutif de décréter des dispositions judiciaires, l'organisation syndicale et corporative, les rapports entre l'Etat et l'Eglise, entre l'Etat et le Saint-Siège, les traités internationaux concernant une modification du territoire de l'Etat ou des colonies, la renonciation à l'acquisition d'un territoire.

Pour toutes ces matières, on ne peut légiférer qu'après

la consultation du Grand Conseil. Cette détermination de la compétence de l'institution de contrôle était nécessaire en Italie car, dans ce pays, la Constitution n'est pas rigide (5), elle peut être modifiée comme une loi ordinaire. Actuellement, les matières contenues dans l'art. 12 échappent à la toute puissance du Parlement. Le seul inconvénient, c'est que le Grand Conseil a un caractère politique fasciste très prononcé.

Sur le Conseil législatif roumain, vu son institution récente, on ne peut pas porter un jugement définitif. On peut pourtant affirmer, d'une façon générale, que cet organe, pour avoir le succès désiré, doit posséder une grande autorité, ce qui demande, à son tour, une indépendance très prononcée. Seulement, cette indépendance est bien dangereuse, car très souvent elle finit par se confondre avec l'arbitraire. Le Conseil législatif roumain est loin d'être indépendant, donc, son autorité est assez faible. Pour cette raison, le contrôle préventif en Roumanie joue le rôle d'un signal avertisseur, son importance ne devient appréciable que par le fait qu'il est complété par le contrôle répressif.

(5) V. ORLANDO : *Principes de droit public et constitutionnel*, trad. par S. BOUYSSY, Paris, 1902, p. 201-202.

CHAPITRE III

Le contrôle à posteriori

SECTION I

BRÈVE INCURSION DANS LES LÉGISLATIONS D'AUTRES PAYS

Paragraphe I

Le contrôle de la constitutionnalité des lois aux Etats-Unis

Les origines du contrôle de la constitutionnalité des lois aux Etats-Unis sont très anciennes. Elles remontent à l'époque coloniale. Les colonies anglaises d'Amérique connaissaient déjà à cette époque le contrôle de la constitutionnalité des lois, car le Conseil privé de la Couronne britannique examinait les lois coloniales, pour apprécier leur conformité aux Chartes organiques octroyées aux diverses colonies. Le caractère fédéral de la Constitution américaine a contribué au maintien et au développement du contrôle.

Le contrôle de la constitutionnalité aux Etats-Unis est exercé par les juges de droit commun, arrivant en dernier ressort devant la Cour Suprême.

Le rôle de la Cour Suprême a été très bien exposé par Hamilton, Jay et Madison, en 1787, dans le « Federalist ». Le juge Sutherland, de la Cour Suprême des Etats-Unis,

expose la même doctrine, dans les considérants d'un jugement de la Cour, concluant à l'incompatibilité d'une loi du district fédéral de Colombie, sur le salaire minimum, avec l'article 5 de la Constitution : « Il ressort des termes mêmes de notre Constitution, que celle-ci est la loi suprême du pays, émanant du peuple, seul souverain sous notre régime de gouvernement. Une loi votée par le Congrès, d'autre part, est un acte émanant d'un organe de cette autorité souveraine. Si elle est en contradiction avec la Constitution, elle doit disparaître, car ce qui n'est pas suprême doit céder devant ce qui l'est. La déclarer nulle si elle est nulle, est une fonction évidente du pouvoir judiciaire, c'est-à-dire du pouvoir qui a été conféré aux tribunaux pour leur permettre d'administrer la justice conformément à la loi. Le pouvoir de rechercher et de déterminer quelle est la loi applicable dans une espèce donnée implique nécessairement, en cas de contradiction, le devoir de reconnaître et d'appliquer la règle de la loi suprême et de rejeter celle de l'acte législatif inférieur, nul et non avenu s'il outrepassé la Constitution. Il ne s'agit pas là d'un pouvoir spécial de réviser et d'annuler les actes du Congrès, car un tel pouvoir n'existe pas. Il s'agit simplement d'un accessoire nécessaire du pouvoir d'entendre et de trancher un cas ou un litige légalement soumis au tribunal et pour l'examen duquel le critérium de la loi s'impose » (1).

Le contrôle a été appliqué pour la première fois en 1803, par le grand Juge Carshall, dans l'affaire *Marbury c/ Madison*. Ce n'est que bien plus tard, en 1856, que la Cour Suprême rendit un nouvel arrêt condamnant une loi inconstitutionnelle, dans l'affaire *Dred Scott c/ Sandford*.

(1) WILLIAM GORHAM RICE: La constitutionnalité de la législation du Travail aux Etats-Unis, dans la *Revue Internationale du Travail*, novembre 1926, p. 648.

Pour arriver au principe définitivement admis aujourd'hui de contrôle, la Cour Suprême a passé par deux phases :

1° Jusqu'en 1883, elle n'appréciait que la régularité externe de la loi. 2° Depuis 1883, elle examine également la loi au point de vue de son opportunité.

Le contrôle qui au commencement n'était qu'une mesure destinée à être employée seulement quand la violation d'un texte constitutionnel était manifeste, s'est développé, donnant au juge un grand pouvoir. Cette évolution est due à l'interprétation toujours plus large des dispositions de la Section X art. 1, al. 1 de la Constitution fédérale qui déclare qu'aucun Etat ne pourra faire de loi d' « attainer » ou « ex post facto », ou de loi affaiblissant « impairing » l'obligation des contrats. De même, le développement du contrôle a été énormément aidé par le 14^e amendement introduit dans la Constitution fédérale en 1868 et qui décide : « Toute personne née ou naturalisée dans les Etats-Unis et soumise à la juridiction, est citoyen des Etats-Unis et de l'Etat où elle réside. Aucun Etat ne pourra faire ou appliquer de loi qui restreindrait les privilèges ou immunités des citoyens des Etats-Unis. Aucun Etat ne pourra priver une personne de sa vie, de sa liberté ou de sa propriété sans une procédure conforme au droit (due process of law), ni refuser à quiconque relève de sa juridiction l'égale protection des lois. » (2)

Le pouvoir judiciaire a quatre voies (3) pour déclarer une loi inconstitutionnelle : 1° « Due process of law », qui consiste dans le principe que chaque homme doit bénéficier de la procédure générale (légitime); 2° « Déprivation of liberty », qui protège le citoyen non plus seulement contre les contraintes physiques, mais contre toute entrave au libre exer-

(2) DARESTE : *Les Constitutions Modernes*, t. 6, p. 61-62 (4^e édition).

(3) LAMBERT : *Le gouvernement des juges*, p. 51, Paris, 1921.

cice de son activité économique; 3° « Deprivation of property », qui s'applique non seulement à l'expropriation, mais à toute limitation de la propriété entendue dans son sens le plus compréhensif; 4° « Impairing the obligation of contracts », c'est l'interdiction d'affaiblir par une loi la force des contrats.

En ce qui concerne la forme du contrôle, il y a deux moyens à la disposition des particuliers : 1° Procédure de l'exception; 2° Procédure de l'injonction.

La première voie, celles de l'exception, consiste à invoquer au cours d'un procès, l'inconstitutionnalité d'une loi qu'il s'agit d'appliquer. Ce moyen, dans certaines hypothèses, se révèle insuffisant. Il en est ainsi dans tous les cas où il y a urgence. En Amérique, comme en tous autres pays, le fonctionnement normal de la justice est lent; il faut attendre plusieurs années souvent, avant d'obtenir une décision. D'autre part, une loi, bien que contraire aux principes constitutionnels, peut ne pas fournir l'occasion d'un litige, car il arrive très rarement il est vrai, que les lois ne reçoivent aucune application pratique. Ces lois, en raison de circonstances spéciales, pourraient devenir applicables un jour; cette seule menace peut être la source d'un préjudice véritable pour les individus (4).

Pour ces raisons, la déclaration d'inconstitutionnalité par voie d'exception, n'est pas suffisante.

L'injonction est une voie d'équité, c'est un moyen qui permet à l'individu d'attaquer une loi avant même que celle-ci soit entrée en application, avant, par conséquent, que des dommages effectifs aient été causés par elle aux particuliers.

Aussi, lorsqu'un individu se fait fort de prouver que

(4) V. GALLAND: *Le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois aux Etats-Unis*, Thèse doctorat, Lyon, 1931, p. 128.

l'application d'une mesure législative, qu'il croit inconstitutionnelle, lui causerait un dommage, il a la possibilité de s'adresser au pouvoir judiciaire et de lui demander la délivrance d'une injonction. La Cour, devant laquelle l'instance aura été engagée, examinera la demande qui lui est ainsi faite et, si elle estime que la loi attaquée n'est pas conforme aux principes constitutionnels en vigueur, elle pourra en déclarer l'inexistence constitutionnelle. Par l'injonction, elle interdira aux fonctionnaires, chargés d'appliquer la loi, d'en poursuivre l'exécution. Dans cette hypothèse, il y a injonction négative.

Il existe aussi des injonctions positives; ce sont celles par lesquelles les fonctionnaires sont sommés, non pas de s'abstenir d'appliquer une loi, mais d'accomplir un acte positif au profit d'un particulier.

L'injonction présente deux grands avantages par rapport à l'exception d'inconstitutionnalité :

1° Elle n'oblige pas les particuliers à attendre, pour faire vérifier la constitutionnalité d'une loi, que celle-ci ait fait l'objet des mesures d'application de la part des autorités compétentes et puisse ainsi donner naissance à un procès à l'occasion duquel pourrait être soulevée l'exception d'inconstitutionnalité.

2° Elle assure aux particuliers une protection complète, car étant un remède préventif, l'injonction empêche toute violation matérielle des droits individuels.

La procédure d'injonction pénétra dans le droit américain dès le début, mais elle fut considérée comme une voie de recours exceptionnelle. Actuellement, la situation se trouve entièrement renversée, l'injonction est devenue le remède ordinaire.

Le système américain de contrôle constitutionnel a ses

adversaires. Un des plus connus est le Professeur Edouard Lambert, de la Faculté de Droit de Lyon, qui dans son ouvrage « Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis », critique le grand pouvoir des juges américains et les obstacles qu'ils mettent au progrès de la législation du travail, mais, ne s'arrêtant pas là, se déclare contre le système tout entier.

M. Lambert a peut-être raison à certains points de vue, mais le système américain a beaucoup plus de mérites que de défauts. Toute institution, aussi merveilleuse qu'elle soit, a toujours des inconvénients, mais, pour la qualifier, il faut chercher de quel côté la balance pèse plus lourd, et cette fois-ci, il n'y a pas de doute.

Ainsi, Tocqueville, dans « De la démocratie en Amérique », considère que le pouvoir accordé aux Tribunaux américains de se prononcer sur la constitutionnalité des lois est un des plus puissants obstacles contre la tyrannie des Assemblées politiques (5). Bontmy est du même avis, car il trouve cette institution comme une des plus originales et admirables inventions du droit public (6).

En Roumanie, le système de contrôle de la constitutionnalité des lois était, jusqu'en 1923, celui qui fonctionne aux Etats-Unis par la voie de l'exception (7). La Constitution de 1923 garde le contrôle par voie d'exception, mais, par le fait qu'elle interdit aux Tribunaux ordinaires de déclarer une loi inconstitutionnelle, s'éloigne du système américain. Comme, seule la Cour de Cassation en sections réunies reste compétente de juger la conformité constitutionnelle d'une loi,

(5) DE TOCQUEVILLE: *De la démocratie en Amérique*, ch. VI, p. 172, t. I. Paris, 1835.

(6) BOUTMY: *Etudes de droit constitutionnel*, p. 342, Paris, 1895.

(7) Il ne faut pas s'imaginer que le juge roumain a le grand pouvoir du juge américain.

on s'approche un peu du système qui confie le contrôle à un Tribunal spécial. C'est ce dernier système que nous allons maintenant étudier.

Paragraphe II

Le contrôle de la constitutionnalité des lois en Autriche, Tchécoslovaquie, Espagne

Dans les Constitutions d'après-guerre, on remarque une tendance très prononcée vers l'organisation d'une sanction contre la violation, par le législateur ordinaire, des règles constitutionnelles écrites et rigides.

Ainsi, la *Constitution autrichienne* du 1^{er} octobre 1920, art. 137 et suivants (8) institue une Haute Cour constitutionnelle.

La Haute Cour se compose d'un président, d'un vice-président, de 12 membres titulaires et de 6 suppléants. Le président, le vice-président et la moitié des titulaires et des suppléants sont élus par le Conseil National (Conseil élu par la Nation entière). L'autre moitié des titulaires et des suppléants est élue par le Conseil fédéral (Conseil élu par les diètes provinciales).

Les membres de la Haute Cour bénéficient d'une assez grande indépendance assurée, d'un côté par le procédé de désignation, d'un autre côté par le fait qu'ils sont nommés à vie.

La Haute Cour a plusieurs attributions. Elle statue : sur toutes les actions patrimoniales dirigées contre la Confédération, les Provinces ou les Communes qui ne peuvent être portées devant les Tribunaux de droit commun (art. 137); sur les conflits d'attributions; sur l'illégalité des règlements

(8) Voir DARESTE: *Les Constitutions modernes*, t. I, 4^e édition, p. 331.

des autorités fédérales ou provinciales, soit sur la proposition des Tribunaux, soit, s'agissant d'un règlement qui doit servir de base à un de ses propres arrêts, d'office, sur l'illégalité des règlements des autorités provinciales également à la requête du gouvernement fédéral, sur l'illégalité des règlements des autorités fédérales également sur requête d'un gouvernement provincial; sur l'inconstitutionnalité des lois provinciales à la requête du gouvernement fédéral, sur l'inconstitutionnalité des lois fédérales à la requête d'un gouvernement provincial et, lorsqu'une loi doit servir de base à un de ses propres arrêts, d'office; sur les contestations d'élections au Conseil fédéral, aux Diètes provinciales et à toutes les autres Assemblées représentatives et, à la requête d'une de ces Assemblées, sur la déclaration de perte de mandat de l'un de leurs membres; sur l'accusation par laquelle la responsabilité constitutionnelle des organes suprêmes de la Confédération et des Provinces est mise en jeu en raison des violations du droit dont ils se sont rendus coupables dans l'exercice de leurs fonctions; sur les recours formés contre les décisions des autorités administratives par lesquelles le requérant prétend qu'un de ses droits constitutionnellement garantis a été violé et cela, sauf dispositions contraires des lois fédérales, après épuisement des recours administratifs; sur les violations du droit international.

Il est à constater que tant pour l'illégalité des règlements que pour l'inconstitutionnalité des lois, la Haute Cour ne peut pas être saisie par les particuliers (art. 139 et 140); par contre, les particuliers peuvent former recours devant la Haute Cour constitutionnelle contre les décisions administratives qui violent des droits constitutionnellement garantis (art. 144).

L'arrêt de la Haute Cour, qui prononce l'annulation d'un règlement, oblige l'autorité compétente à la publier immédia-

tement ; l'annulation produit effet à compter du jour de la publication. Si le règlement à appliquer par le Tribunal a déjà cessé d'être en vigueur, la Haute Cour doit se borner dans son arrêt à prononcer s'il était illégal.

L'arrêt qui annule une loi ou certaines de ses dispositions comme inconstitutionnelles, oblige le chancelier fédéral ou le gouverneur de la Province intéressée à la publication immédiate de l'annulation ; celle-ci entre en vigueur le jour de la publication, à moins que la Cour ne fixe un délai (qui ne peut excéder six mois).

Les résultats du fonctionnement de la Haute Cour constitutionnelle sont assez bons. Elle inspire beaucoup de confiance, car les Provinces se sont adressées assez souvent à la Haute Cour pour lui demander une décision, sans que rien les y oblige, en dehors de tout conflit, pour savoir si elles avaient ou non compétence dans une matière donnée.

Le contrôle, tel qu'il existe en Autriche, a certainement une efficacité moins grande que le contrôle exercé aux Etats-Unis, Roumanie, mais il existe alors qu'il est nul dans la plupart des pays.

En *Tchécoslovaquie* (9), la loi du 29 février 1920, préliminaire à la Charte constitutionnelle, institue un Tribunal constitutionnel (10).

Ce Tribunal se compose de 7 membres et 7 suppléants désignés pour une période de 10 ans. Le paragraphe 1 de la loi du 9 Mars 1920 sur le Tribunal constitutionnel, prescrit que les fonctions de membre non suppléant ne peuvent être exercées que par les personnes versées dans le Droit et éli-

(9) V. M. GIDEL : *Droit constitutionnel comparé*, Cours doctorat 1932-33, p. 328 et suiv. ; voir aussi OTAKAR FLANDERKA : *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en Tchécoslovaquie*, Thèse doctorat, Paris, 1926.

(10) DARESTE : *Les Constitutions modernes*, t. II, p. 819 (4^e édition).

gibles au Sénat, qui ne sont membres ni du Sénat, ni de la Chambre des Députés, ni de la Diète subcarpathique.

Trois des membres du Tribunal, ainsi que leurs suppléants, sont désignés par des corps politiques; la Chambre des Députés, le Sénat et la Diète subcarpathique choisissent chacun 3 candidats; entre ces 9 personnes, le Président de la République choisit 3 juges au Tribunal constitutionnel, un dans chacun des 3 groupes présentés.

Quatre membres et suppléants sont désignés par les corps judiciaires; la Cour Suprême administrative et la Cour de Cassation (Cour Suprême) envoient chacune 2 membres. Ces 4 personnages doivent être membres de chacune des 2 Cours et spécialement de celle qui les nomme. Comme on le voit, l'élément judiciaire est prépondérant.

Le recours devant le Tribunal est un recours objectif en annulation; il porte dans la loi du 9 Mars 1920 le nom de proposition.

La proposition, qui peut concerner, soit la constitutionnalité formelle d'une loi fondamentale, soit la constitutionnalité, tant formelle que matérielle, d'une loi ordinaire, peut être présentée par :

- 1° La Cour Suprême (Cour de Cassation).
- 2° La Cour Suprême administrative.
- 3° Le Tribunal électoral.
- 4° La Chambre des Députés.
- 5° Le Sénat.
- 6° La Diète subcarpathique.

La Constitution tchécoslovaque a institué un organe qui porte le nom de Comité permanent et qui, composé de 16 députés et 8 sénateurs désignés pour un an par leurs collègues, siège dans l'intervalle des sessions du Parlement et des réunions des Chambres, en cas de dissolution ou d'expi-

ration de leur mandat. Le Comité permanent exerce les pouvoirs révolus au Parlement et notamment le pouvoir législatif (sauf quelques restrictions). Toutes les mesures qu'il prend et qui ont la valeur d'une loi provisoire (ne devenant définitives que si le Parlement les sanctionne dans un délai de 2 mois à partir de sa réunion), doivent être soumises, par le gouvernement, au Tribunal constitutionnel pour l'examen de leur constitutionnalité.

Le Tribunal constitutionnel a 2 chefs de compétence.

Il décidera (dit la loi préliminaire, art. 2), si les lois de la République tchécoslovaque et les lois du Parlement du territoire des Ruthènes, au Sud des Carpathes, satisfont aux conditions de l'art. 1. D'après l'art. 1, les lois ordinaires ne doivent pas contredire la Constitution, ni ses parties, ni les lois qui la modifient et complètent; les lois constitutionnelles doivent être élaborées suivant la procédure fixée par l'acte constitutionnel.

Le second chef de compétence, qui est indiqué dans le paragraphe 54 de l'acte constitutionnel, consiste dans le contrôle sur les mesures prises par le Comité permanent.

Le droit que le Tribunal doit appliquer trouve sa base dans le texte de la Constitution. La question de savoir si le Tribunal peut faire appel, à défaut de texte écrit, à la coutume constitutionnelle, est très discutée.

En ce qui concerne le droit international, il semble bien que le Tribunal constitutionnel tchécoslovaque ne peut pas déclarer inconstitutionnelle une loi qui ne l'observerait pas, sauf dans le cas où la Constitution donne une portée constitutionnelle à certaines règles du droit international.

La déclaration d'inconstitutionnalité, qui peut concerner une loi toute entière, ou seulement certaines de ses dispositions, a pour effet de rendre sans valeur la loi dès sa nais-

sance et, par conséquent, tous les actes juridiques qui ont été basés sur elle. C'est pourquoi un délai de 3 ans est fixé par la loi organique sur le Tribunal constitutionnel, passé lequel aucun recours n'est plus recevable.

Le Tribunal constitutionnel tchécoslovaque fonctionne d'une façon satisfaisante. Son action est assez limitée à cause du nombre restreint des organes qui peuvent le saisir. Les particuliers ne peuvent jamais saisir le Tribunal d'une façon directe, mais peuvent le saisir indirectement. En effet, la Cour Suprême judiciaire et la Cour Suprême administrative peuvent présenter des propositions d'inconstitutionnalité. Donc, si un particulier soulève la question d'inconstitutionnalité devant les Tribunaux, par l'intermédiaire de ceux-ci, elle arrivera devant le Tribunal constitutionnel.

En *Espagne*, il a été question d'un Tribunal constitutionnel dès avant les travaux préparatoires de la Constitution républicaine (11). Il fut proposé par Posada, en 1929 (c'était une juridiction constitutionnelle assez différente de celle de la Constitution de Décembre 1931).

L'avant-projet de la Constitution espagnole républicaine de 1931 prévoit une haute juridiction constitutionnelle.

Enfin, la Constitution de Décembre 1931 consacre définitivement un Tribunal des garanties constitutionnelles. L'institution de cet organisme spécial chargé du contrôle de la constitutionnalité a été inspiré par les Constitutions autrichienne et tchécoslovaque. On peut même aller plus loin et affirmer que le Tribunal espagnol se rapproche surtout de la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche (12) (lire notamment les art. 89 et 140 de la Constitution autrichienne).

(11) V. M. GIDEL : *Droit constitutionnel comparé*, Cours doctorat, 1932-33, p. 335 et suiv.

(12) V. CARLOS D'ASCOLI : *La Constitution espagnole de 1931*. Thèse doctorat, Paris, 1932, p. 159.

Le Tribunal des garanties constitutionnelles comprend :

- 1° Un Président nommé par le Parlement.
- 2° Deux députés élus par les Cortès.
- 3° Un représentant de chacune des régions espagnoles.
- 4° Deux membres élus par tous les collèges d'avocats de la République.

5° Quatre professeurs des Facultés de Droit désignés par toutes les Facultés d'Espagne.

Comme on le voit, la composition du Tribunal est formée, d'une part des personnages ayant des capacités juridiques spéciales, d'autre part, par des personnages politiques. Cette composition répond à la compétence qui lui est attribuée et qui joue dans les 4 cas suivants :

1° Recours en inconstitutionnalité des lois et recours en protection des garanties individuelles.

2° Responsabilité criminelle du Chef de l'Etat, Président du Conseil des Ministres, Président et Magistrats du Tribunal Suprême et du Procureur de la République.

3° Conflits de compétence législative entre l'Etat et les Régions autonomes ou entre les diverses Régions autonomes.

4° Examen et approbation des pouvoirs des délégués qui, conjointement avec les Cortès, élisent le Président de la République.

La saisine du Tribunal est organisée d'une façon très large. Il peut être saisi (art. 123) par :

- 1° Le Ministère public.
- 2° Le Gouvernement de la République.
- 3° Les Régions espagnoles.
- 4° Les Juges et Tribunaux.
- 5° Toute personne individuelle ou collective, même si elle n'a pas été directement lésée.

L'institution espagnole est trop récente pour pouvoir en

apprécier le résultat, mais, devant l'exemple de l'Autriche et de la Tchécoslovaquie, on ne peut espérer qu'à son efficacité, surtout que le droit de saisine est beaucoup plus large.

Avant de commencer la Section II, nous devons remarquer (à côté de l'organe qui exerce le contrôle et dont nous avons déjà parlé), comme de première importance, la question de la saisine.

En Roumanie, tout particulier directement lésé peut, par la voie de l'exception, saisir les sections réunies pour inconstitutionnalité d'une loi.

Par comparaison avec les pays dont nous nous sommes occupé ci-dessus, nous pouvons affirmer que le droit de saisine en Roumanie est moins large qu'aux Etats-Unis, où les particuliers peuvent, par la voie de l'injonction, sans qu'il s'agisse d'un litige né, demander immédiatement aux Tribunaux un jugement sur la constitutionnalité. Il est moins étendu qu'en Espagne aussi, car la saisine du Tribunal des garanties constitutionnelles est permise à tous les particuliers sans avoir été directement lésés.

Le droit de saisine, en Roumanie, est pourtant beaucoup plus large que celui qui existe en Autriche et en Tchécoslovaquie, car dans ces pays, il ne peut être exercé que par certains organes expressément indiqués.

SECTION II

LE CONTROLE DE LA CONSTITUTIONNALITÉ DES LOIS EN ROUMANIE SOUS LA CONSTITUTION DE 1866

De la courte histoire des Constitutions roumaines (que nous avons faite plus haut ch. I), il résulte que toutes les Constitutions avant 1866 (sauf celle de 1848 qui ne fut pas appliquée) ont un caractère souple, donc, il ne peut pas être question d'un contrôle efficace de la constitutionnalité des lois.

La Constitution de 1866 est la première Constitution rigide. Avec elle, on assiste d'une façon précise à la distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif. Sous cette Constitution, toutes les conditions nécessaires au contrôle de la constitutionnalité des lois (dont nous avons parlé plus haut) sont pleinement accomplies.

La Constitution de 1866 permet donc sans aucun inconvénient le contrôle de la constitutionnalité des lois, seulement la Constitution ne l'organise pas, elle n'en parle même pas. Sous cette Constitution, nous avons un contrôle de nature purement jurisprudentielle, sorti du caractère rigide de la Constitution et exercé par tous les tribunaux (comme aux Etats-Unis). C'est seulement la Constitution de 1923 qui s'occupe du contrôle de la constitutionnalité des lois.

Il faut dire que les Tribunaux roumains exercèrent assez tard le droit de contrôler la constitutionnalité des lois, car, de 1866 jusqu'en 1902, il n'y eut aucune décision à ce sujet. Quelle est la cause de ce retard? La cause ne doit être cherchée ni dans la Constitution, ni dans l'inexistence des lois inconstitutionnelles.

Dans la Constitution, la cause ne doit pas être cherchée car elle est toujours la même (en ce qui concerne les dispositions nécessaires à notre point de vue) pendant la période de 1866-1902, qu'après cette date.

Les lois constitutionnelles ne manquent pas. On peut citer, par exemple, la loi du 7 Avril 1872 qui concerne les conditions de travail du paysan sur la terre du propriétaire. En effet, l'art. 14 de cette loi permet aux grands propriétaires d'exiger aux paysans des journées de travail quand bon leur semble. Si le paysan refuse, le propriétaire peut engager des travailleurs salariés à n'importe quel prix, qu'il pourra récupérer ensuite par contrainte administrative sur les biens du paysan. Il s'agissait, en effet, d'un contrat, mais qui n'offrait aucune égalité entre le paysan et le propriétaire. L'art. 14 de la loi de 1872 est donc en flagrante contradiction avec la Constitution de 1866, art. 5, 13, 19, qui garantissent à tous les Roumains le respect de la propriété aussi bien que l'égalité et la liberté dans toutes les transactions (13).

La cause doit être cherchée ailleurs. La véritable raison consiste dans le fait que la Constitution de 1866, élaborée par des esprits très éclairés ne correspondait plus aux idées de la grande majorité du peuple roumain ; il a fallu un certain temps pour que la Constitution de 1866 corresponde à un état de fait et seulement vers 1902 on peut dire que la transformation est accomplie.

Nous mettons cette date (1902), car c'est en 1902 que la première déclaration d'inconstitutionnalité fut prononcée par la deuxième section de la Cour de Cassation.

Il s'agissait de l'art. 122 de la Constitution (revision de 1884) selon lequel certains terrains, ceux des anciens cor-

(13) On peut apporter les mêmes causes d'inconstitutionnalité à la loi du 18 mars 1866.

véables (clacasi), de leurs descendants mis en possession de nouveaux terrains (insurâtei) et des habitants qui ont acheté ou achèteraient par petits lots des propriétés de l'Etat, sont et resteront inaliénables pendant 32 ans, à partir de la promulgation de la présente loi. Il est fait pourtant exception pour les habitants compris dans le rayon d'une commune urbaine; ceux-ci pourront obtenir, par lois spéciales, la faculté d'aliéner les terrains de leurs habitations.

Par application de cet art. 132 de la Constitution, il fut votée, en 1900, une loi spéciale autorisant les habitants de la ville de R - Vâlcea à vendre les terrains des anciens corvéables. Seulement, cette loi ne respectait pas la distinction entre les terrains cultivables et les terrains couverts de constructions, car l'art. 132 n'admettait l'exception que pour ces derniers.

C'est au sujet de cette loi que la Cour de Cassation se prononça, en 1902, déclarant que, même si, selon l'art. 1 de la loi de 1900, on pouvait estimer que les terrains cultivables pourraient être aliénés, cette disposition de l'art. 1 est sans effet juridique, comme étant contraire à l'art. 132 de la Constitution.

Par cet arrêt, la Cour de Cassation reconnaît donc aux Tribunaux le droit de juger de l'inconstitutionnalité d'une loi et déclare inconstitutionnel l'art. 1 de la loi de 1900, comme contraire à l'art. 132 de la Constitution.

Nous approuvons entièrement l'arrêt de la Cour de Cassation. Sur le droit des Tribunaux roumains de juger de l'inconstitutionnalité des lois, nous pouvons affirmer qu'il découle du caractère même de la Constitution (voir ce que nous avons dit plus haut sur les Etats-Unis p. 00 et suivantes). En ce qui concerne l'inconstitutionnalité de l'art. 1 de la loi de 1900, elle est de toute évidence.

Cet arrêt restera solitaire dans son genre jusqu'en 1912, date à laquelle se présente devant le Tribunal d'Ilfov la bien curieuse affaire des tramways de Bucarest, à l'occasion de laquelle fut déclarée inconstitutionnelle la loi du 18 Décembre 1911 (14).

La municipalité de Bucarest, pour donner à la ville un

- (14) SIREY : 1912, 4^e partie, p. 12 et suiv. ; Le Tribunal : Attendu que les représentants du Ministère de l'Intérieur et de la Mairie de Bucarest ont demandé au Tribunal de surseoir au jugement du procès intenté par la Société communale des tramways de Bucarest jusqu'à ce que la Mairie ait convoqué les actionnaires de la Société, conformément à la loi du 18 décembre 1911, pour dire s'ils acceptent ou non les statuts incorporés à la dite loi, parce que, en cas d'acceptation, la Société continuera, conformément à ces statuts et, en cas contraire, la ville de Bucarest est autorisée à procéder à la constitution d'une nouvelle Société, les actionnaires actuels n'ayant qu'à s'adresser à la justice pour demander des dommages et intérêts, conformément à l'art. 6 de la loi, ou à accepter le rachat des actions par la Mairie à leur valeur nominale et un intérêt de 6 %, conformément à l'art. 6 de la même loi ; attendu qu'à l'appui de cette demande de sursis, on invoque que la Société actuelle ne peut plus avoir d'existence, conformément aux dispositions de la loi du 18 décembre 1911, qu'au cas où les actionnaires accepteraient les nouveaux statuts, car, au cas contraire, la Mairie constituerait une nouvelle Société qui se substituerait en justice à la Société actuelle, de sorte que, dans l'intervalle d'incertitude qui suivra l'exécution de ces travaux, il est nécessaire que le procès soit ajourné ; attendu que les représentants de la Société des tramways s'opposent à cette demande de sursis en soutenant que la loi du 18 décembre 1911 est contraire à la Constitution et, par conséquent, ne peut être appliquée, car le législateur aurait violé le principe de la séparation des pouvoirs dans l'Etat, reconnu par les art. 14, 31, 36 de la Constitution, en résolvant les questions litigieuses qui étaient pendantes dans ce dossier devant le Tribunal, ainsi que l'art. 19 de la Constitution car, par cette loi, la Société des tramways serait expropriée de son patrimoine et les actionnaires de la propriété de leurs actions, par exception aux limites déterminées par l'art. 19 de la Constitution ; attendu qu'à cette fin de non recevoir, proposée au nom de la Société, les représentants du Ministère et de la Mairie ont répondu que le Tribunal n'a pas la compétence de juger si une loi est ou non conforme à la Constitution, car, en procédant ainsi, le Tribunal usurperait les droits du pouvoir législatif, qui seul est souverain pour apprécier si la loi qu'il confectionne est conforme à la Constitution ; qu'en tout cas, même si le Tribunal jugeait qu'il a à connaître si une loi est constitutionnelle, il ne faut refuser l'application d'une loi qu'au cas où elle serait contraire à un texte précis de la Constitution, et non pas où il paraîtrait que cette loi viole un principe général vague, incertain, que le législateur

réseau homogène de tramways électriques, recourt à un système de régie intéressée. On fait appel à l'industrie privée en accordant au Trésor municipal une part de bénéfice. Comme ce système de régie intéressée n'était pas en harmonie avec les principes ordinaires du droit administratif roumain, une loi fut votée à ce sujet, loi du 14 Avril 1909. Cette loi autorisait le Conseil municipal de Bucarest à fixer les sta-

seul peut appliquer au moyen des lois ordinaires, que la justice est obligée d'exécuter; que la loi du 18 décembre 1911 est une loi interprétative de la loi du 14 avril 1909 et, conformément aux principes généraux, elle est à effet rétroactif et cette loi interprétative ne peut être considérée comme portant atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, principe vague, indéterminé, ni au principe de l'inviolabilité de la propriété, le législateur ne prononçant pas l'expropriation, mais modifiant seulement les statuts de la Société; considérant aussi que le Tribunal, pour répondre à cette demande de sursis, doit se prononcer sur les questions suivantes: si le Tribunal est en droit de juger de la constitutionnalité d'une loi et de refuser son application au cas où il jugerait qu'elle est inconstitutionnelle et, dans l'affirmative, si la loi du 18 décembre 1911, pour le fonctionnement de la Société des tramways de Bucarest, est contraire aux dispositions constitutionnelles.

Considérant que, d'après les principes de notre Constitution, l'Etat est composé de trois pouvoirs, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, dont les attributions essentielles sont déterminées par la Constitution; que chacun de ces pouvoirs doit se maintenir dans le cercle de sa compétence et, en même temps, maintenir ses attributions; considérant que le pouvoir législatif a comme attribution de confectionner les lois, tandis que le pouvoir judiciaire a celles de les appliquer dans les différents litiges portés devant lui par les parties (Constitution, art. 14 et 36); le pouvoir législatif se compose des Assemblées constituantes, pour la modification et la confection de la Constitution, des Assemblées législatives ordinaires qui confectionnent les lois ordinaires; considérant que les lois constitutionnelles sont tout de même des lois et que, par conséquent, leur application aux litiges entre les parties est de la compétence du pouvoir judiciaire, tout comme l'application des lois ordinaires. Il en résulte que, si la loi qu'on invoque devant le Tribunal est contraire aux dispositions précises de la Constitution, le juge doit accorder la préséance aux dispositions constitutionnelles, qui doivent s'imposer par leur autorité tant au législateur qu'au juge; considérant que ces attributions du pouvoir judiciaire résultent du principe même de ce pouvoir, car son rôle constitutionnel consiste dans l'application des lois tant constitutionnelles qu'ordinaires dans les procès présentés devant lui, ce qui implique nécessairement, en cas de contrariété entre les lois, sa compétence pour décider laquelle doit être préférée, de sorte qu'il n'y a pas besoin de l'existence d'un texte formel pour attribuer à la compétence du Tribunal la connaissance de la cons.

tuts de la Société future, à faire appel au crédit public sous forme d'émission d'action et à déterminer, sous réserve de l'autorisation du Gouvernement, les conditions de détail du fonctionnement de l'entreprise.

Conformément à la loi de 1909, la Municipalité rédige les statuts de la Société qui sont adoptés par le Conseil municipal et approuvés par le Conseil des Ministres; la souscrip-

tionnalité des lois dans les procès de sa compétence mais, qu'au contraire, il faudrait un texte formel pour lui enlever cette compétence; considérant qu'il est inadmissible qu'on puisse déduire des dispositions de l'art. 108 du code pénal l'incompétence du pouvoir judiciaire à appliquer la Constitution et, en conséquence, à juger de la constitutionnalité des lois, ce texte punissant le juge qui aurait empiété sur les droits du pouvoir législatif et non pas celui qui, ayant à se prononcer entre l'application d'une disposition constitutionnelle et celle d'une loi ordinaire qui se contredisent, donne préférence, conformément aux principes fondamentaux, aux dispositions constitutionnelles contre la loi ordinaire; considérant qu'au contraire, il est prévu par l'art. 77 de la loi sur l'organisation judiciaire, que le juge, avant d'entrer en fonction, doit jurer qu'il observera la Constitution et les lois du pays, ce qui dénote jusqu'à l'évidence que le législateur ordinaire, en faisant application des principes constitutionnels relatifs à la séparation des pouvoirs et à leurs attributions respectives, a reconnu formellement au pouvoir judiciaire la plénitude d'attributions d'appliquer tant la Constitution que les lois et de décider en cas de contrariété entre elles; considérant qu'étant établie la compétence du Tribunal à se prononcer sur la question de l'inconstitutionnalité de la loi du 18 décembre 1911, il reste à décider si, par cette loi, une disposition constitutionnelle aurait été violée, considérant que, dans ce procès, la Société communale des tramways a appelé en justice le Ministère de l'Intérieur pour qu'il soit condamné à cesser l'empêchement des travaux de la Société dans les rues de la Capitale et à payer des dommages-intérêts pour le préjudice causé; qu'aux conclusions posées par la Société, pour les motifs: 1° Que la constitution de la Société n'a pas eu lieu conformément aux formalités prévues par le code de commerce; 2° Que les statuts de la Société, rédigés par la Mairie avec approbation du Conseil des Ministres, contiendraient des dispositions contraires à la loi du 14 avril 1909, qui portait autorisation pour la constitution de la Société; 3° Que l'approbation donnée par le Conseil des Ministres, en date du 23 mai 1929, a été annulée par le Journal du Conseil des Ministres, ce qui entraînerait la nullité de la Société; considérant qu'avant la fin des débats sur cette question, il est intervenue la loi du 18 décembre 1911, qui par l'art. 1 décide que la Société pourra fonctionner en vertu des statuts annexés, qui faisaient partie intégrante de la loi du 14 avril 1909, et qui remplacent les statuts annulés par le Journal du Conseil des Ministres n° 905/1911; et par l'art. 2 décide la convocation des ac-

tion aux actions est plusieurs fois couverte; le Conseil d'administration et la Commission de contrôle ont été constitués selon les dispositions statutaires; la firme sociale a été inscrite sur le registre officiel, selon les règles du code de commerce. Ayant accompli toutes les formalités nécessaires et pourvue de l'intégralité de ses organes, la Société commence l'exécution des travaux. Elle fait construire dans les rues de la

tionnaires pour que leur assemblée générale déclare si elle accepte ou non les statuts; et qu'en cas de non acceptation, les art. 3 et suivants autorisent la Mairie à constituer une autre Société, les actionnaires ayant le droit de s'adresser à la justice pour des dommages et intérêts, ou celui de recevoir de la Mairie la valeur nominale de leurs actions, à un intérêt de 6 % si la Mairie voulait les racheter. A la même loi (art. 2), il est prévu que les formalités qui doivent être accomplies pour la constitution de la Société, jusqu'à la promulgation de la loi du 18 décembre 1911, étaient des formalités de droit commun; par conséquent, la loi prescrit à l'avenir que l'acceptation des statuts par les actionnaires tient lieu d'acte constitutif et de formalités de droit commun; considérant que tant la loi du 14 avril 1909 que celle du 18 décembre 1911, ne sont pas des lois d'application générale, mais qu'elles se rapportent seulement au contrat de Société pour les tramways de Bucarest, auquel le Ministère de l'Intérieur a opposé devant ce Tribunal les motifs de nullité prévus ci-dessus et qu'avant que la justice se fut prononcée, la loi du 18 décembre 1911 a statué. Sur les moyens de défense proposés par le Ministère de l'Intérieur, en les adoptant dans leur ensemble, car il décide, premièrement, que sous l'empire de la loi du 14 avril 1909, la Société devait remplir, pour sa constitution, les formalités de droit commun; deuxièmement, que les statuts ont été effectivement annulés par le Conseil des Ministres et troisièmement, il considère la Société comme n'ayant pas d'existence, car, malgré que dans certains textes la Société soit mentionnée, il dispose néanmoins de son avoir et il reconnaît à l'actionnaire le droit de s'adresser à la justice pour des dommages et intérêts; considérant ainsi que le législateur s'est substitué à la mission du Tribunal en résolvant par lui-même les conclusions posées par le Ministère de l'Intérieur dans sa défense; considérant que le législateur, par cette usurpation des attributions du Tribunal, a violé les dispositions de l'art. 36 de la Constitution, selon lequel le pouvoir judiciaire est exercé par les Cours et Tribunaux et l'art. 14 de la Constitution, selon lequel personne ne peut être soustrait contre sa volonté aux juges que la loi lui donne.

Considérant qu'il a été objecté par le Ministère et la Mairie que la loi du 18 décembre 1911 est une loi interprétative, et que le législateur, d'après l'art. 34 de la Constitution, interprète les lois avec droit d'autorité et que les lois interprétées font un seul corps avec la loi qui les interprètent; qu'une telle loi est par la nature des choses même, une loi à effet rétroactif et que, par

Capitale environ 15 kilomètres de lignes, dont plus de la moitié étaient en état d'être mises en exploitation. Le matériel roulant nécessaire était acheté pour l'ensemble du réseau. L'Administration municipale avait approuvé tous les actes accomplis; elle avait effectué le versement des sommes représentant la part de la ville dans la première émission des titres; elle avait fait avec la Société une convention pour la vente

conséquent, elle doit être appliquée par le Tribunal; considérant que, pour qu'une loi ait véritablement un caractère interprétatif, elle doit résoudre les difficultés d'interprétation ayant un caractère sérieux; que de telles lois interviennent seulement dans le cas où il existe contrariété de décision de jugement dans l'interprétation des lois, pour mettre un terme aux variations de jurisprudence; que, par conséquent, il ne suffit pas qu'une loi ait la forme interprétative pour qu'elle soit réellement une, loi interprétative, considérant que dans l'espèce, cette loi est applicable à un contrat unique au sujet duquel la justice n'a pas encore résolu une question juridique quelconque; qu'on ne peut pas dire que des difficultés d'interprétation se soient présentées, qui auraient mis le législateur en position de clarifier le sens de la loi; qu'on ne peut pas soutenir que seule l'hésitation d'une partie sur le sens de la loi nécessiterait une interprétation législative; que des dispositions même de la loi du 18 décembre 1911, il apparaît clairement qu'elle a créé des dispositions nouvelles et totalement différentes de celles de la loi du 14 avril 1909, ainsi: a) d'après l'ancienne loi, les statuts de la Société ont été votés par le Conseil communal et approuvés par le Conseil des Ministres, tandis que la nouvelle loi impose d'autres statuts, avec de nombreuses dispositions nouvelles, votées en même temps que la loi par le corps législatif; b) la nouvelle loi dispose que pour la Société constituée d'après la loi du 14 avril 1909, les formalités de droit commun auraient dues être remplies, tandis que la même loi nouvelle reconnaît que, pour la reconstitution de la Société, en vertu des nouveaux statuts, aucune formalité n'est nécessaire, l'adhésion des actionnaires aux statuts étant suffisante; c) enfin, toutes les dispositions des art. 3 et suivants de la nouvelle loi, par laquelle on supprime le droit de propriété mobilière des actionnaires et on anihile la Société actuelle, sont des dispositions tout à fait nouvelles, qui ne peuvent entrer dans le cadre d'une loi interprétative; considérant ainsi que la loi du 18 décembre 1911, n'est pas une loi interprétative; considérant qu'au nom de la Société, on a invoqué l'inconstitutionnalité de cette loi en soutenant qu'elle viole le droit de propriété de la Société et des actionnaires, garanti par l'art. 19 de la Constitution; considérant que la Société communale des tramways, constituée en vertu de la loi du 14 avril 1909, a dans son patrimoine le droit de construire et d'exploiter les tramways de Bucarest, avec son capital, les divers matériaux, etc., que les actionnaires sont les propriétaires de leurs actions et ont aussi le droit de participer à l'administration de la Société, confor-

du courant électrique et cette convention avait été approuvée par le Ministère de l'Intérieur, en Juillet 1911.

Donc, tout allait bien, mais le cours des événements politique amène le changement du Gouvernement et en même temps une modification profonde dans le personnel municipal de Bucarest.

Le grand succès de l'opération n'était pas agréable à la

mément aux statuts, à recevoir les bénéfices, etc. ; considérant que, par la nouvelle loi, on impose aux actionnaires d'accepter des conditions autres que celles qu'ils connaissent au moment de la souscription, avec la sanction qu'en cas de refus, le droit des propriétaires des actions sera transformé en un droit litigieux de dommages et intérêts ; considérant que ces dispositions constituent une violation flagrante de l'art. 19 de la Constitution qui déclare sacrée et inviolable la propriété de toute nature et comme application de ce principe, dispose que personne ne peut être exproprié que pour cause d'utilité publique légalement constatée et après un préalable et juste dédommagement et que, par cause d'utilité publique, on ne doit entendre que les communications et la salubrité publique, ainsi que les travaux de défense du pays ; considérant qu'en présence de ces dispositions si précises, par lesquelles le législateur constituant garantit le respect dû à la propriété, le législateur ordinaire ne peut pas imposer aux sociétaires l'acceptation des conditions qu'il n'avait pas eues en vue à la conclusion du contrat, sous sanction de la transformation et de la diminution de leurs droits ; considérant encore qu'il ne peut pas disposer du patrimoine de la Société et de la propriété des actionnaires ; considérant que le législateur, par la loi du 18 décembre 1911, a imposé en réalité l'expropriation conditionnelle de la Société de son patrimoine et, des actionnaires, de la propriété de leurs actions, en dehors des cas où la loi permet l'expropriation et sans une juste et préalable indemnité ; considérant que l'objection du Ministère et de la Mairie, que la propriété n'est pas un droit absolu, le propriétaire exerçant, d'après l'art. 480 du code civil, ses droits dans les limites déterminées par la loi, de sorte que, par la loi du 18 décembre 1911, le législateur a pu modifier les droits de la Société et des actionnaires, n'est pas justifiée, car la loi peut modifier le régime général de la propriété, tout en le respectant, tandis que, dans l'espèce, la loi atteint jusqu'à la supprimer la propriété individuelle d'une Société et des actionnaires de cette Société, ce qui constitue une véritable expropriation, que la Constitution interdit ; considérant qu'il résulte de tout ceci que les dispositions de la loi du 18 décembre 1911 sont contraires aux principes et aux textes formels de la Constitution et que, par conséquent, le Tribunal doit écarter l'application de cette loi ; qu'ainsi la demande de sursis est injustifiée ; pour ces motifs, rejette l'incident soulevé par les représentants du Ministère de l'Intérieur et de la Mairie de Bucarest, etc.

Du 2 février 1912, Tribunal Civil d'Ilfov (Bucarest)

nouvelle Municipalité qui chercha à tout prix des motifs pour contester la validité de la Société. L'occasion se présenta, car la Société municipale se heurtant à l'apposition des anciennes compagnies dont elle devait traverser les voies, réclama le concours de l'Administration, ce que le nouveau Maire lui refusa en déclarant qu'il tenait la Société municipale comme dépourvue d'existence légale.

En même temps, le nouveau Ministère annule l'approbation qui avait été donnée aux statuts par le Gouvernement précédent. Le Ministère de l'Intérieur, par mesure de police, fit arrêter les travaux en cours d'exécution dans les rues de Bucarest.

L'illégalité de ces mesures n'était pas douteuse. Il n'était pas admissible que l'Administration nouvelle, par sa seule volonté, puisse se dérober à l'observation d'engagement légalement souscrite par l'Administration précédente et confirmé par l'autorité gouvernementale. Le Ministère non plus ne pouvait pas supprimer l'efficacité des homologations et autorisations précédemment accordées.

De fortes protestations s'élevèrent contre les mesures prises par le nouveau Gouvernement.

Devant de telles protestations, le Gouvernement fit voter une loi de circonstance qui dans le conflit engagé donnait gain de cause à la nouvelle Municipalité; c'est la loi du 18 Décembre 1911, qui fut présentée comme une disposition interprétative de la loi du 14 Avril 1909.

Le législateur ne supprime pas la Société, il n'abroge pas la loi de 1909 dont il déclare « maintenir les principes intacts », il prétend faire seulement disparaître les incertitudes.

Il assigne à la Société de nouveaux statuts qu'il rédige lui-même. Dans le cas où les actionnaires n'accepteraient pas les conditions qu'on leur impose, la loi donne à la Ville la

faculté de racheter au prix de revient les installations et le matériel de la Société.

La loi de 1911 est-elle vraiment une loi interprétative?

Il ne faut vraiment pas se donner beaucoup de peine pour voir que cette loi contenait des dispositions nouvelles. La Société municipale des tramways demande donc la déclaration d'inconstitutionnalité d'une telle loi.

Cette loi était inconstitutionnelle à deux points de vue.

D'abord, elle violait un des principes essentiels de la Constitution roumaine, le principe de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire. A ce sujet, M. Berthélemy nous dit : « Ou bien cette règle ne signifie rien, ou l'on doit en déduire que le législatif n'a pas plus le pouvoir de trancher les procès que le juge n'a le pouvoir de réformer la loi » (15). La loi de 1911 ne fait, au fond, que décider sur une question qui était de la compétence des Tribunaux. D'ailleurs, dans l'exposé des motifs, l'intention du législateur de se substituer au juge est à peine dissimulée.

La loi de 1911 viole donc clairement l'art. 36 de la Constitution qui déclare que le pouvoir judiciaire est exercé par les Cours et Tribunaux. Elle viole encore l'art. 14 de la Constitution qui interdit de soustraire quelqu'un, contre sa volonté, au juge que lui attribue la loi.

Inconstitutionnelle à ces points de vue, la loi de 1911 l'est en second lieu par son objet même; étant proprement une loi d'expropriation, elle viole l'art. 19 de la Constitution roumaine de 1866. La prétention d'une distinction à faire entre la propriété mobilière et la propriété foncière, ne tient nullement debout, car l'art. 19 est très clair, il déclare sacrée et inviolable la propriété « de toute nature ».

(15) H. BERTHÉLEMY : note Sirey, 1912, 4^e partie, p. 10.

C'est donc à juste raison que le Tribunal d'Ilfov déclara la loi de 1911 inconstitutionnelle. M. Berthélemy déclare que ce jugement fait le plus grand honneur aux magistrats qui l'ont rendu et il résout de la manière la plus élevée, la plus libérale, la plus juridique en même temps, deux des problèmes essentiels qui dominent le droit constitutionnel: « 1° Quelles limitations efficaces les Constitutions écrites peuvent-elles apporter au libre exercice du pouvoir législatif? 2° Dans quelle mesure et à quelles conditions l'exception d'inconstitutionnalité est-elle recevable devant les juridictions de tout rang et de tout ordre? » (16)

A côté et avant de se prononcer sur l'inconstitutionnalité de la loi de 1911, le Tribunal d'Ilfov examina la question de savoir s'il était compétent en cette matière, question qu'il résolut par l'affirmative sans hésiter.

En réalité, cette compétence du Tribunal est l'application la plus certaine des principes de notre Constitution et des principes du droit public en général. Pour que cette application soit écartée, il faudrait un texte formel, ce qu'on ne trouve pas dans la législation roumaine.

Si on n'accordait pas aux Tribunaux la compétence de contrôler la constitutionnalité des lois, il faudrait reconnaître au pouvoir législatif ordinaire la faculté de réviser la Constitution ou de la méconnaître.

En plus, le droit des Tribunaux d'écarter les lois jugées par eux inconstitutionnelles ressort de la jurisprudence courante des Etats qui ont le même genre de Constitution que la nôtre.

On peut prendre comme exemple les Etats-Unis de l'Amérique du Nord où les Tribunaux se sont reconnu ce

(16) BERTHÉLEMY: note Sirey, 1912, 4^e partie, p. 9.

droit sans qu'aucun texte de la Constitution le leur reconnaisse formellement (17).

La même solution est adoptée par les colonies anglaises qui ont une Constitution.

En Grèce aussi, on trouve de nombreux arrêts qui reconnaissent aux Tribunaux le droit d'écarter les lois et les décisions parlementaires inconstitutionnelles et cela sans qu'aucun texte le consacre expressément.

En Roumanie, le problème s'est déjà posé en 1902 et fut résolu dans le même sens.

Dissesco, grand jurisconsulte roumain, dans son « Cours de drept public », se prononce fermement pour le pouvoir de contrôle des Tribunaux, tant en ce qui concerne la constitutionnalité externe que la constitutionnalité interne. On ne peut pas objecter que l'on viole le principe de la séparation des pouvoirs, car le Tribunal n'annule pas la loi par voie générale. En refusant aux Tribunaux le pouvoir de vérifier la constitutionnalité des lois, en maintenant en vigueur une loi inconstitutionnelle, on confondrait le pouvoir législatif et le pouvoir constituant, ce qui serait tout à fait contre la Constitution.

L'art. 108 code pénal (18) n'empêche nullement les Tribunaux de juger de l'inconstitutionnalité des lois; il ne punit que le juge qui aurait empiété sur les droits du pouvoir législatif. En plus, l'art. 77 de la loi sur l'organisation judiciaire prévoit que le juge, avant d'entrer en fonction, doit jurer qu'il observera la Constitution et les lois du pays, ce qui démontre clairement qu'il est reconnu au pouvoir judiciaire la plénitude d'attributions pour appliquer tant la Cons-

(17) V. M. JAMES BRYCE (trad. JÈZE, 2^e édition, Paris, 1911, t. I, p. 355 et suivantes): *La République américaine*.

(18) Qui correspond à l'art. 127 code pénal français.

tution que les lois et de décider en cas de contrariété entre elles.

La ville de Bucarest et le Ministère de l'Intérieur, mécontents de l'arrêt du Tribunal, se pourvoient en Cassation sous motif que le Tribunal a commis un excès de pouvoir en jugeant de l'inconstitutionnalité. La Cour de Cassation de Roumanie, par son arrêt du 16 Mars 1912 (19) reconnaît, à son tour, à l'autorité judiciaire la compétence pour déclarer

- (19) SIREY, 1912, 4^e partie, p. 29; La Cour : Délibérant sur le motif de cassation (excès de pouvoir, en ce que le Tribunal, en s'arrogeant le droit de contrôler la constitutionnalité de la loi du 18 décembre 1911, dont l'application était demandée, en ne tenant pas compte du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs et en aboutissant, par cette voie, à refuser l'application de la loi invoquée par le Ministère, a commis un excès de pouvoir grave et caractérisé); vu que le Tribunal a résolu d'abord dans un sens affirmatif la question de savoir s'il a le droit de juger de la constitutionnalité de la loi du 18 décembre 1911 et ensuite, examinant ce droit en rapport avec la Constitution, en a écarté l'application pour le motif qu'elle serait contraire aux articles 14, 36 et 19 de la Constitution; considérant que, par le motif de cassation, tel qu'il a été proposé et développé oralement, la seule question déferée au jugement de la Haute Cour est celle de savoir si le Tribunal était compétent pour vérifier la constitutionnalité de la loi invoquée devant lui et non pas si cette loi est vraiment contraire à la Constitution; considérant qu'il ne s'agit pas, dans le cas présent, d'un Tribunal qui, d'office sans qu'un procès ait été porté devant lui se serait arrogé le droit de s'occuper de la constitutionnalité d'une loi et l'aurait annulée comme contraire à la Constitution, car un acte pareil constituerait une imixtion évidente du pouvoir judiciaire dans les attributions du pouvoir législatif et certainement, dans ce cas, le Tribunal excéderait sa compétence; que la question à résoudre est seulement de savoir si, à l'occasion d'un procès qui se débat devant lui quand une des parties invoque une loi ordinaire et l'autre une disposition constitutionnelle contraire, le Tribunal est ou non compétent pour juger le conflit et décider laquelle des deux, la Constitution ou la loi, doit être appliquée à la solution du litige; considérant que notre Constitution n'établit pas seulement de vagues préceptes de droit public, pouvant servir d'indication au pouvoir législatif, lorsqu'il rédige les lois, et qui ne seraient susceptibles d'aucune application, mais qu'elle reconnaît aussi certains droits, qu'elle précise dans des dispositions positives; qu'elle comprend des dispositions de droit civil et pénal qui auraient pu figurer dans les codes respectifs, mais qui ont été inscrites dans la Constitution comme une suprême garantie de stabilité; que telles sont les dispositions relatives aux droits de propriété et d'expropriation, à la capacité d'acquérir des immeubles ruraux, à l'inaliénabilité des terres des anciens « clacasi » et des paysans qui achètent

l'inconstitutionnalité d'une loi. L'arrêt de la Cour apporte une importante contribution à l'examen de la délicate question de la détermination des pouvoirs de l'autorité judiciaire.

Il n'y a nullement excès de pouvoir de la part du Tribunal d'Ilfov, du fait qu'il a jugé de l'inconstitutionnalité. Il n'y aurait eu excès de pouvoir que dans le cas où le Tribunal, d'office, sans qu'un procès ait été porté devant lui, se serait

par petits lots les propriétés de l'Etat, celles qui ont trait au mode suivant lequel on peut procéder à l'arrestation de quelqu'un, celles qui ne permettent pas l'institution de la peine de mort ou de la confiscation des biens et autres; considérant que les Tribunaux dans l'attribution qu'ils ont d'appliquer les lois aux conflits survenus entre les parties, ont tenu compte jusqu'à présent, d'une façon constante et sans discussion des ces dispositions constitutionnelles et par des nombreuses sentences, ont interprété et appliqué différents textes de la Constitution, textes qui n'auraient aucune raison d'être si l'application en était interdite aux juges; que, de la sorte, les instances judiciaires ont appliqué l'art. 7 de la Constitution, qui restreint la capacité d'acquérir des immeubles ruraux, sans qu'on ait jamais prétendu que l'application de ces dispositions constitutionnelles n'entre dans leur compétence; que, de même, si une loi venait à déclarer aliénables les terres des paysans achetées par petits lots à l'Etat, ou si on instituait la peine de mort, ou la confiscation des biens, sans aucun doute les Tribunaux n'appliqueraient pas ces lois, mais les principes constitutionnels; qu'en effet, ces principes constituent une sorte de barrière protectrice pour les droits des citoyens et que le pouvoir judiciaire, dont la mission est justement de défendre ces droits contre les atteintes et les empiétements dont ils peuvent être l'objet, doit les protéger en leur accordant la plus grande garantie qui leur a été accordé, c'est-à-dire le bénéfice des principes constitutionnels, car autrement ces principes deviennent lettre morte; considérant que lorsqu'une loi invoquée dans une cause quelconque, est contraire à la Constitution, le juge, en présence de ce conflit, ne peut pas se soustraire au jugement du procès; que, tout comme en cas de contradiction entre deux lois ordinaires, il est du droit et du devoir du juge de les interpréter et de décider laquelle des deux doit être appliquée, et qu'il est tout autant de son devoir d'agir de même au cas où l'une de ces deux lois est la Constitution; considérant que, dans ces limites, on ne saurait contester au pouvoir judiciaire le droit de vérifier la constitutionnalité d'une loi; qu'en effet, ce droit résulte, en premier lieu et tout naturellement et logiquement, de la nature et des attributions de ce pouvoir, qui sont, comme on l'a déjà dit, d'appliquer les lois et par conséquent la loi constitutionnelle également; il n'existe aucune disposition dans la Constitution qui enlève ce droit au pouvoir judiciaire, au contraire, la loi d'organisation judiciaire, en consacrant ce droit par l'art. 77, oblige le juge, sous la foi du serment, d'observer non seulement les lois, mais aussi la Constitution; que

arrogé le droit de s'occuper de la constitutionnalité d'une loi. En plus, jusqu'à présent, les Tribunaux, dans l'attribution qu'ils ont d'appliquer les lois aux conflits survenus entre les parties, ont toujours tenu compte des dispositions constitutionnelles et, par de nombreuses sentences, ont interprété différents textes de la Constitution comme, par exemple, l'art. 7 qui restreint la capacité d'acquérir des immeubles

d'ailleurs, dans les pays où il n'a pas existé des motifs spéciaux pour interdire par des textes exprès, au pouvoir judiciaire le droit de vérifier la constitutionnalité des lois, la doctrine lui reconnaît ce droit sans aucune difficulté; qu'en Belgique, dont la Constitution a servi de modèle à la nôtre, la question est discutée et que ceux qui soutiennent l'incompétence des tribunaux se fondent sur un texte de cette Constitution, expressément sur l'art. 107; considérant que la disposition de cet article n'a pas été introduite dans notre Constitution et qu'on ne saurait, par suite, contester au pouvoir judiciaire, même en tablant sur cet argument de texte, le droit d'appliquer, à côté des lois, la Constitution également; considérant que, dans le cas de contradiction dont nous nous occupons, le juge a le droit de vérifier la constitutionnalité de la loi ordinaire et, s'il estime qu'elle est contraire à la Constitution, de donner la préférence aux dispositions constitutionnelles; qu'en effet, la Constitution, se distinguant en cela des lois ordinaires, est permanente et ne saurait être révisée que par voie exceptionnelle, selon les formes spéciales y prévues; qu'étant la base de notre édifice social, elle s'impose à tous par son autorité, étant la loi supérieure et souveraine et que par cela même le juge est tenu de lui donner cette préférence; qu'en procédant de la sorte, on ne saurait dire que le juge sort de sa compétence et usurpe les attributions du pouvoir législatif; qu'au contraire, il remplit une obligation strictement légale, celle de décider quelle loi doit être appliquée dans le litige soumis à son jugement; que, rendant cette sentence seulement dans l'espèce, cette sentence n'a pas de caractère absolu et général et que, par conséquent, le juge reste dans le cercle des attributions qui lui a été tracé par la Constitution; considérant que, de l'art. 108 du code pénal, on ne saurait tirer aucun argument sérieux pour soutenir le motif de recours; qu'en effet, on ne saurait invoquer chez nous, dans la solution d'une question de droit constitutionnel, les dispositions d'une loi ordinaire, qui ne peut ni modifier, ni interpréter la Constitution; qu'en dehors de cela, l'art. 108 du code pénal punit le magistrat qui empêcherait ou suspendrait l'exécution d'une loi et non celui qui, en présence d'un conflit de lois, donne la préférence aux dispositions et aux principes fondamentaux de la Constitution; considérant que le droit et le devoir, découlant de notre Constitution pour le juge de faire, quand un litige lui est soumis, respecter les principes constitutionnels à l'encontre d'une loi qui les violerait, sont pleinement justifiés et ne peuvent donner lieu à aucune crainte d'abus de sa part; attendu que, d'un côté, aucun

ruraux et on n'a jamais prétendu que l'application des dispositions constitutionnelles n'entre pas dans leur compétence.

Le droit des Tribunaux de vérifier la constitutionnalité des lois résulte, naturellement et logiquement, de la nature du pouvoir judiciaire et de ses attributions, qui sont d'appliquer les lois et, par conséquent, la loi constitutionnelle et, nous pouvons ajouter, celle-ci d'abord.

Dans la Constitution, aucune disposition n'enlève au pouvoir judiciaire ce droit. Dans tous les pays, où il n'a pas existé des motifs spéciaux pour interdire, par des textes exprès, au pouvoir judiciaire le droit de vérifier la constitutionnalité des lois, la doctrine lui reconnaît ce droit sans aucune difficulté. En Belgique, la question est discutée, mais ceux qui soutiennent l'incompétence des Tribunaux se fondent sur un texte de la Constitution et expressément sur l'art. 107 (20).

Malgré les fortes raisons qui ont décidé le Tribunal d'Ilfov à se prononcer pour le contrôle de la constitutionnalité des lois, le jugement du Tribunal ne fut pas prononcé à l'unanimité.

intérêt n'incite le juge à refuser l'application des lois qui ne sont pas en conflit avec la Constitution et que, d'autre part, son appréciation en cette matière, est soumise, sans aucun retard, par la loi sur la Cour de Cassation, au contrôle direct de cette haute instance qui, par son organisation et la nature de ses attributions, peut se prononcer en dehors de toute influence de lutte politique, avec toute garantie d'indépendance et d'impartialité ; considérant que, par le Journal attaqué en recours, le Tribunal, faisant justement application des principes établis ci-dessus, n'a commis aucun excès de pouvoir et que, par suite, le motif de cassation n'est pas fondé ; rejette le recours introduit par le Ministère de l'Intérieur contre le Journal N° 919 du 2 février 1912, rendu par la 2^e Chambre du Tribunal d'Ilfov, etc.

Du 16 mars 1912, *Cassation Roumanie*.

- (20) Art. 107 de la Constitution belge : « Les Cours et Tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux ou locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. » A ce sujet, M. Gaston JÈZE, dans son article *L'inconstitutionnalité des lois en Roumanie*, publié dans la *Revue du Droit public et de la Science politique*, année 1912, p. 151, dit : « L'art. 107 ne mentionne pas les lois ; cela revient à dire que les lois sont exclues formellement du contrôle des Tribunaux. »

Le juge Mano a été de l'avis contraire (21) en s'appuyant sur l'art. 108 du code pénal (au sujet duquel nous avons exposé les arguments contraires plus haut, p. 73. Il invoque aussi l'art. 34 de la Constitution, qui donne droit au corps législatif d'interpréter les lois, lorsqu'elles sont incomplètes. Par conséquent, l'interprétation tendant à compléter une loi, appartient au législateur (nous avons bien démontré que la loi de 1911 n'est nullement une loi interprétative).

La majorité de la Doctrine roumaine approuva la jurisprudence établie par le Tribunal d'Ilfov et la Cour de Cassation. Aussi, se sont déclarés pour le contrôle des lois par les Tribunaux les professeurs Négulesco, Stambulesco, Stere. Celui qui a le plus défendu cette jurisprudence fut le très connu jurisconsulte roumain Dissesco (22). Dissesco se prononce pour la nécessité obligatoire du contrôle de la constitutionnalité des lois, imposé par le caractère rigide de la Constitution roumaine de 1866, autrement, on porterait atteinte à l'art. 128 de la Constitution qui contient un principe fondamental de la Constitution roumaine, celui de la séparation du pouvoir législatif ordinaire et du pouvoir constituant.

A ce sujet, M. Alexanio, Professeur à la Faculté de Droit de Cernautzi, a écrit un intéressant article dans la « Revista de drept public », en 1927 (23).

M. Alexiano déclare qu'au point de vue strictement juridique, le Tribunal d'Ilfov et la Cour de Cassation n'ont pas raison dans leurs décisions, car l'art. 108 du code pénal les empêche formellement de suspendre le cours d'une loi sous

(21) V. *L'inconstitutionnalité des lois en Roumanie*, dans *Revue de Droit public*, 1912, p. 156, par. JÈZE.

(22) V. DISSESCO: *Curs de drept public român*, Bucarest, 1910, p. 532 et suiv.

(23) V. *Revista de drept public*, 2^e année; *Controlul constituționalității legilor*, par. ALEXIANO, p. 549 et suiv.

motif d'inconstitutionnalité. Pour soutenir l'interprétation qu'il donne à l'art. 108, M. Alexanio invoque l'art. 127 du code pénal français (auquel correspond l'art. 108 du code pénal roumain). Nous considérons que cet argument n'a aucune force d'abord, pour la raison qu'en France, l'obstacle que l'art. 127 du code pénal porte à l'introduction du contrôle de la constitutionnalité des lois est très contesté, et puis, tant l'art. 127 que l'empêchement du contrôle de la constitutionnalité des lois par les Tribunaux, ont dans ce pays des explications qu'on ne puis pas trouver en Roumanie.

Mais, au fond, M. Alexanio n'est pas contre le contrôle de la constitutionnalité des lois par le judiciaire, parce qu'il considère que ce n'est pas de cette façon qu'on peut garder l'harmonie et la collaboration entre les pouvoirs, sans lesquelles il ne peut y avoir une vie constitutionnelle. Voici encore ce qu'il dit dans le même article, p. 583 : « La Haute Cour a sacrifié le texte de la loi pour faire triompher un principe supérieur absolument nécessaire à la vie constitutionnelle de l'Etat. Si à ce moment-là, la nécessité de ce principe ne paraissait pas aussi évidente, aujourd'hui, devant les Parlements d'après-guerre, personne n'en doute. »

Cette jurisprudence eut l'occasion de se préciser encore une fois, en 1922, au sujet de l'inconstitutionnalité de l'art. 36 de la loi agraire du 17 Juillet 1921.

La question agraire remonte, en Roumanie, bien avant la guerre. En 1857, les représentants des paysans dans le Divan ad hoc de Moldavie, apportèrent devant cette Assemblée une proposition contenant les doléances du peuple en ce qui concerne la terre (24). La proposition des députés pay-

(24) V. à ce sujet des détails dans *L'évolution de la propriété rurale et la réforme agraire en Roumanie*, p. M. CONSTANTINESCO, Bucarest, 1925.

sans exposait d'un côté les souffrances du peuple et d'un autre côté les principes équitables qui devaient guider la loi réglant les rapports entre les paysans et les propriétaires.

La Convention de Paris assure le triomphe de la classe des propriétaires car, la loi électorale, qui était son œuvre, faisait dans les deux Assemblées de Iassy et de Bucarest, la plus grande part aux représentants des propriétaires.

Les deux Assemblées, afin de discuter d'une façon unitaire le projet de la loi rurale de la Commission centrale, décidèrent de se réunir à Bucarest en une Assemblée législative.

En Mai 1862, les discussions commencèrent dans cette Assemblée. Michel Cogalniceano, dans son discours du 25 Mai, se montra clairement le défenseur des paysans.

L'Assemblée se divisa en deux parties: d'un côté les conservateurs, des propriétaires qui formaient la grande majorité ayant comme chef Barbou Catargi, premier ministre, d'un autre côté, une minorité de députés avancés ayant comme chef Michel Cogalniceano, ancien premier ministre.

Comme on s'y attendait, le projet de Cogalniceano fut rejeté.

Le 12 Octobre 1863, le Prince Cuza confia à Cogalniceano la formation du Ministère. Cogalniceano présenta de nouveau son projet, qui fut, encore une fois, rejeté par l'Assemblée. Le Prince Cuza dissout l'Assemblée. C'est seulement à la suite du Coup d'Etat, appuyé par un plébiscite, que la loi rurale fut proclamée par le Prince Cuza, le 14 Août 1864. Cette loi consacrait le triomphe du parti avancé et des doctrines modernes.

Malheureusement, la loi de 1864 n'eut pas les résultats attendus. La grande erreur du législateur de la loi rurale de 1864, fut de donner à tout prix satisfaction matérielle

et immédiate aux justes revendications des paysans. Sans doute, l'état déplorable de la classe des cultivateurs réclamait une amélioration sans retard de la vie de ceux-ci, pourtant, le conflit entre les paysans et les boyards avait des racines beaucoup plus profondes.

La loi de 1864, au lieu de consacrer le droit du paysan à toute l'étendue de la terre d'entretien dont il jouissait du temps de l'ancienne coutume, droit qui avait été usurpé par les boyards, se borne à constater le droit du paysan à la terre, mais pas à toute la terre d'entretien. De cette façon, la loi de 1864 confirmait les abus du passé.

Une autre lacune de la loi, c'est le manque de dispositions par lesquelles le morcellement des lots de « clacasi » soit empêché de se produire.

Enfin, on peut reprocher à la loi de 1864 d'avoir consolidé seulement les droits des paysans existant sur la terre des boyards et ayant la qualité de « clacasi ».

A ces considérations, on peut ajouter que la loi de 1864 n'avait réussi à distribuer des terres que seulement à 467.840 « clacasi » (25), tandis que la population rurale, à la même date, était d'environ 4 millions d'habitants.

La situation fut un peu améliorée par les lois votées en 1907, mais ce ne fut qu'un calmant passager, sans apporter un remède à la cause même du mal. Ainsi, le problème agraire restait entier. La modification de la propriété rurale, accaparée par un petit nombre de possesseurs, s'imposait chaque jour plus fortement.

L'opinion publique, déjà depuis 1907, répandait l'idée d'une expropriation des grands propriétaires au bénéfice des

(25) M. CONSTANTINESCO : *L'évolution de la propriété rurale et la réforme agraire en Roumanie*, p. 159 et 160, Bucarest, 1925.

paysans. Cependant, cette idée rencontrait une forte résistance parmi les propriétaires.

Une autre difficulté, plus grande encore, s'élevait; l'expropriation demandait la modification de la Constitution car, l'art. 19 de la Constitution déclarait la propriété de toute nature sacrée et inviolable et personne ne pouvait être exproprié, que pour cause d'utilité publique, légalement constaté et après juste et préalable indemnité. Il fallait donc modifier le texte de la Constitution, afin de pouvoir procéder à l'expropriation pour une autre cause que celle de l'utilité publique.

Le droit de propriété ne pouvait plus être rigidelement exclusif et absolu. Cette nouvelle conception sur le droit de propriété ne s'inspire pas des doctrines socialistes ou communistes, elle résulte des exigences légitimes de la population rurale roumaine et c'était quelque chose de spécifique à la Roumanie; il y avait surtout un esprit d'humanité dans ce problème.

C'est dans cet esprit que l'Assemblée constituante de Iassy, en pleine guerre, vota la modification de l'art. 19 de la Constitution, admettant ainsi le principe de l'expropriation des propriétés rurales pour cause d'utilité nationale.

Voici le texte de la modification :

« I. Pour cause d'utilité nationale, l'étendue de la propriété rurale des paysans est augmentée par l'expropriation des terres cultivables, dans la mesure et conditions suivantes, afin de vendre aux paysans cultivateurs de terres, de préférence aux paysans mobilisés de cette catégorie, ou bien à leur famille, s'ils sont morts à cause et pendant la guerre.

« Seront expropriés intégralement :

« a) Les terrains cultivables du Domaine de la Couronne, de la Caisse rurale et des personnes morales publiques ou

privées, fondations, etc., même si par les actes de fondation, donation, testament ou par autres dispositions sous n'importe quel titre, il serait prévu directement ou par les causes prohibitives de tous genres, leur non aliénation, ou bien il leur serait donné une autre affectation spéciale ;

« b) Les propriétés rurales, dans toute leur étendue, des sujets étrangers, qu'ils soient étrangers par origine ou qu'ils en soient devenus par mariage ou autre manière.

« c) Les propriétés rurales, dans toute leur étendue, des absentéistes.

« De toutes ces propriétés, comme aussi les propriétés de l'Etat qui, de même, seront vendues aux paysans cultivateurs de la terre, l'Etat pourra réserver les terres cultivables qui ont une destination spéciale, ou bien auxquelles on pourra donner une semblable destination spéciale, correspondant à un intérêt général.

« II. Il sera exproprié des propriétés rurales particulières, une étendue de deux millions d'hectares de terre cultivable. L'expropriation sera faite sur la base d'une échelle progressive qui sera déterminée par la loi d'expropriation, échelle qui commencera par les propriétés ayant une étendue au-delà de 100 hectares cultivables, minimum intangible.

« L'étendue des propriétés sera considérée d'après leur situation juridique le 15 Août 1916, en tenant compte de l'effet des successions ouvertes après cette date, jusqu'à la promulgation de la loi générale d'expropriation.

« Dans le calcul de ces deux millions d'hectares, ne seront pas comptées les propriétés qui sont expropriées intégralement et qui sont prévues dans l'alinéa premier, lettre a et b, mais seulement celles de la lettre c dans leur proportion cultivable.

« Les terrains constatés pétrolifères sont exempts d'ex-

propriation jusqu'à la concurrence de l'étendue de 12.000 hectares dans tout le pays, avec la condition que le propriétaire d'un pareil terrain, qui serait soumis à l'expropriation, devra donner une étendue égale de terre cultivable dans le même département ou dans un département voisin.

« III. En dehors de l'expropriation des terres prévue dans l'alinéa I, lettres a, b, c, et alinéa II, la loi d'expropriation devra prévoir, pour les régions de montagne, la constitution de pâturages communaux, formés par l'expropriation des propriétés privées qui n'entrent pas dans la catégorie sus-indiquée, pour une surface nécessaire à cette fin.

« IV. Le prix des terres expropriées pour cause d'utilité nationale sera fixé en dernière instance par les Cours d'Appel, et le paiement sera fait en titres de rentes émis par l'Etat, amortissables et portant intérêt de 5 % par an, la valeur nominale étant en parité avec la valeur réelle.

« V. Les travaux pour l'élaboration des lois générale et spéciale d'expropriation pour utilité nationale commenceront tout de suite. Ces lois seront promulguées, au plus tard, dans les six mois de la libération du territoire.

« La loi générale d'expropriation pour cause d'utilité nationale, qui développera les principes inclus dans cet article, sera votée conformément au dernier alinéa de l'art. 128 de la présente Constitution.

« Ses dispositions seront inscrites dans cet article dont elles feront de droit partie. »

Les événements militaires et politiques de la grande guerre avaient empêché l'exécution des principes votés par l'Assemblée constituante de Jassy, en 1917. Les lois, destinées à l'application des principes votés, ne furent pas élaborées à cause de l'avènement au pouvoir du Ministre A. Marghiloman, hostile à la réforme agraire.

Ce n'est qu'au mois de Décembre 1918 que le Gouvernement Bratiano revient au pouvoir. Il procéda tout de suite à la réforme agraire. Ce fut par le décret-loi N° 3697, du 15/29 Décembre 1918.

Son but était de retrancher une surface de deux millions d'hectares de terres cultivables et les répartir aux paysans qui en avaient besoin.

Le décret-loi prévoyait deux catégories d'expropriation ; une expropriation intégrale pour certaines terres et une expropriation partielle pour d'autres.

Les propriétés expropriées intégralement n'entraient pas dans la masse des deux millions d'hectares (c'était le Domaine de la Couronne, des personnes morales, institutions, fondations, les domaines des étrangers et de l'Etat).

Pour les propriétaires particuliers, personnes physiques, à l'exception des étrangers absentéistes, qui étaient expropriés intégralement, le décret-loi prévoyait une expropriation partielle.

Le système était celui de l'échelle progressive et l'expropriation était automatique, mathématique. Toute propriété particulière, non exempte d'expropriation, c'est-à-dire ayant plus de 100 hectares cultivables, devait donner, en proportion avec son étendue, une portion de terre. Le maximum qui pouvait rester au propriétaire était de 500 hectares cultivables.

L'opération de l'expropriation était confiée à des commissions spéciales d'expropriation, constituant trois degrés de juridiction : la Commission locale, la Commission départementale, la Commission régionale.

La terre expropriée entraît d'abord dans le patrimoine de l'Etat, qui était redevable du prix envers le propriétaire. Ensuite, l'Etat donnait les terres, ainsi expropriées, en possession provisoire aux associations de paysans, aux commu-

nautés villageoises officiellement reconnues dans chaque village, qui devenaient redevables envers l'Etat du prix de la jouissance, jusqu'à la définitive détermination et liquidation du prix d'expropriation de la terre.

Le prix des terres expropriées était fixé par les Commissions d'expropriation, avec le droit de recours à la Cour d'Appel du ressort.

Le paiement du prix aux particuliers expropriés aura lieu en titres de rentes, amortissables en 50 ans et portant un intérêt de 5 % par an. Pour les personnes morales, le paiement aura lieu en rentes perpétuelles portant un intérêt de 5 % par an.

Afin d'alléger les charges des paysans auxquels on distribuait les terres, l'Etat contribuait de ses deniers jusqu'à 35 % du prix de l'expropriation.

On avait exproprié jusqu'au mois de Mars 1924, l'époque de la clôture des opérations des Commissions instituées par le décret-loi 3.697 de 1918, une surface de deux millions deux cent vingt-quatre mille cinq cent quatre vingt-huit hectares et cinquante ares, terres cultivables.

Selon l'art. 19 de la Constitution, modifié comme nous l'avons dit, on devait exproprier et distribuer aux paysans une surface de deux millions d'hectares cultivables, mais dans le calcul de deux millions ne devait rentrer les terres expropriées du Domaine de la Couronne, des personnes morales, institutions, etc. Si on déduisait de la surface de 2.224.588 hectares et 50 ares les surfaces des terres qui ne devaient entrer dans les deux millions d'hectares, il manquait environ 450000 hectares cultivables pour atteindre le chiffre prévu par la Constitution.

On dut procéder à une seconde expropriation pour compléter le manque. Ce fut la loi agraire du 17 Juillet 1921 qui

s'en occupa. D'autres lois étendirent la réforme agraire aux provinces roumaines autres que la Moldavie et la Valachie.

D'après la nouvelle loi, l'opération de l'expropriation passe, comme question de procédure, par trois degrés de juridiction : 1°) La Commission d'arrondissement, avec un magistrat (juge d'arrondissement) comme Président, assisté de délégués de l'Etat, des propriétaires et des paysans ; 2°) La Commission de district, instance d'appel, ayant comme Président un membre de la Cour d'Appel et comme assesseur le Conseiller agricole du district de la part de l'Etat, un délégué des propriétaires et un des paysans ; 3°) Le Comité agraire, Cour de Cassation de la réforme agraire, présidé par le Ministre de l'Agriculture et des Domaines, est composé de douze membres choisis parmi les magistrats de la Haute Cour de Cassation et de Justice de Roumanie et par les grands spécialistes du Royaume.

Le Comité agraire concentre toute l'exécution juridique de la réforme agraire de Roumanie, avec l'expropriation des terres, leur coordination, la distribution aux paysans, les échanges des terres et des lots, ainsi que toutes les opérations subséquentes. Il est l'organe supérieur de l'application des lois agraires.

En ce qui concerne le prix, l'art. 19 de la Constitution établit qu'il sera payé en titres de rente émis par l'Etat et que ces titres seront reçus par les propriétaires d'après leur valeur nominale, indépendamment de leur valeur réelle sur le marché.

Pour la détermination du prix de la terre expropriée, la loi prévoit trois instances : 1°) La Commission d'arrondissement, qui rassemble les éléments matériels du prix et se prononce en première instance ; 2°) La Commission de

département qui est une instance d'appel ; 3°) La Cour d'Appel du ressort qui est la dernière instance.

Les décisions de la Cour d'Appel sont définitives et sur leur base, la direction du crédit hypothécaire fait la première consignation du 80 % du prix de l'expropriation.

Tout jusque là est très clair. Mais la loi du 17 Juillet 1921, dans son art. 36, al. 3, établit que le prix ne pourra pas dépasser le montant des fermages fixé par les Commissions régionales pour les années 1917-1922, multiplié par 40, à l'exception des terres propres seulement pour pâturage, pour lesquelles le coefficient de multiplication est de 20 seulement. Par cette disposition, la liberté de déterminer le prix selon la valeur des terres disparaît. La question ne nous intéresserait pas si elle n'avait pas été l'objet de vives discussions, car on invoqua l'inconstitutionnalité de l'art. 36, al. 3, de la loi agraire de 1921 et cela, au cours du procès intenté par Obstea de Tartelu contre le Ministère des Domaines et de l'Agriculture.

La question se posa d'abord devant la Cour d'Appel de Craaiova. La deuxième section de cette Cour, par sa décision N° 2/1922, déclara l'art. 36, alinéa 3, de la loi agraire de 1921 contraire à la Constitution.

L'art. 19 de la Constitution, dit la Cour, selon la modification apportée en 1917, déclare que le prix des terres expropriées serait fixé en dernière instance par la Cour d'Appel respective, or, par le fait que la loi agraire du 17 Juillet 1921 fixe un prix maximum que les Tribunaux ne pourront dépasser, elle est contraire à l'art. 19, car dans le cas où la valeur des terres expropriées est supérieure au maximum fixé par la loi, l'instance compétente ne pourra accorder ce prix sans contrevenir à la loi de 1921.

On a reproché encore à l'art. 36 de la loi de 1921 d'être

contraire à l'art. 17 de la Constitution qui interdit la confiscation des biens car, par le fait que le propriétaire reçoit une valeur moindre que celle de la terre expropriée, il y a confiscation.

L'art. 36 contrevient encore à l'art. 36 de la Constitution qui déclare que le pouvoir judiciaire est exercé par les Cours et Tribunaux, or, par la loi agraire de 1921, le pouvoir législatif, en fixant le maximum de prix pour les terres expropriées, empiète sur les attributions du pouvoir judiciaire en contrevenant ainsi au principe de la séparation des pouvoirs.

L'art. 36 de la loi agraire de 1921 est encore contraire à l'art. 93 de la Constitution, qui interdit au Roi d'intervenir ou de suspendre le cours de la justice et à l'art. 96 de la Constitution, qui déclare que le Roi n'a que les pouvoirs qui lui sont donnés par la Constitution. L'interdiction dont parlent les articles 93 et 96 ne concerne pas seulement le Roi, qui est le Chef du pouvoir exécutif, mais tous les agents du pouvoir exécutif, y compris les Ministres, par conséquent, l'établissement de la cote moyenne des affermages, qui est un des éléments du prix de l'expropriation, étant fait par le Ministre de l'Agriculture, qui est un des agents du pouvoir exécutif, est contraire aux articles 93 et 96 de la Constitution.

L'art. 36 de la loi de 1921 ne respecte ni les articles 10 et 12 de la Constitution. Ces articles déclarent l'égalité de tous devant la loi et interdisent les privilèges, or, dans l'expropriation, le Ministre de l'Agriculture qui est partie intéressée, fixe le prix moyen des fermages. Dans ces conditions, il est évident que les art. 10 et 12 de la Constitution ne sont pas respectés.

Enfin, l'art. 36 de la loi agraire contrevient à l'art. 35 de la Constitution qui déclare que le pouvoir exécutif est

exercé par le Roi, conformément aux modalités prévues par la Constitution.

La Cour d'Appel de Craïova déclare donc l'art. 36, alinéa 3, de la loi agraire du 17 Juillet 1921 contraire à la Constitution et donna suite à la demande du plaignant Obstea de Tartelu en accordant un prix d'expropriation supérieur au maximum fixé par la loi agraire de 1921.

Le Ministère de l'Agriculture fit recours en Cassation, fondé sur l'excès de pouvoir, contre la décision de la Cour d'Appel de Craïova.

La Cour de Cassation, par arrêt du 7 Septembre 1922 (26) admet le motif de recours pour excès de pouvoir

(26) *Pandectele române*, année 1923, p. 1 ; La Cour :

Délibérant sur le recours fait par le Ministère de l'Agriculture par son Procureur général auprès de cette Haute Cour contre la décision N° 2/1922 de la Cour d'Appel de Craïova, section 2 ;

Considérant que, par cette décision, la Cour d'Appel a refusé l'application des dispositions de l'art. 36 de la loi de réforme agraire, selon laquelle le prix d'expropriation ne peut pas dépasser le prix des fermages fixé par les commissions régionales pour les années 1917-1922 multiplié par 40, et a fixé un prix qui dépasse ce maximum, pour le terrain exproprié de la propriété de l'intimé ;

Considérant que, la Cour motive sa décision par le fait que l'art. 19, alinéa IV, de la Constitution, tel qu'il a été modifié en 1917, a laissé la fixation des prix des terres expropriées pour cause d'utilité nationale, aux Cours d'Appel en dernier ressort, sans aucune restriction en ce qui concerne le quantum de ce prix, par conséquent, l'art. 36 en portant une limite aux droits d'appréciation, serait contraire à la Constitution et pour ce motif a refusé son application ;

Considérant, qu'en réalité, l'alinéa IV de l'art. 19 de la Constitution prévoit que le prix des terres expropriées pour cause d'utilité nationale, sera fixé en dernier ressort par les Cours d'Appel ;

Considérant pourtant que, pour interpréter et appliquer cet alinéa, il faut tenir compte de tout l'art. 19 et ne nous bornions pas à la disposition isolée de ce seul alinéa ;

Considérant que, dans sa partie finale, l'art. 19, dans son alinéa V, ajoute que le plus tard dans le délai de six mois de la libération du territoire, il sera élaborée et promulguée la loi d'expropriation pour cause d'utilité nationale qui développera les principes contenus dans cet article et sera votée conformément au dernier alinéa de l'art. 128 de la Constitution, loi dont les dispositions seront inscrites dans cet article et duquel elles feront de droit partie.

Donc, par cet alinéa, le législateur montre que l'art. 19, tel qu'il a été voté en 1917, n'était pas complet et, pour le compléter,

et, par conséquent, infirma la décision de la Cour d'Appel de Craïova.

La Haute Cour déclare, qu'en réalité l'art. 19, alinéa IV, de la Constitution prévoit que le prix des terres expropriées pour cause d'utilité nationale sera fixé en dernier ressort par les Cours d'Appel mais, pour interpréter et appliquer cet alinéa, il faut tenir compte de toutes les dispositions de l'art.

il fallait qu'on élabore une loi d'expropriation dont les dispositions seront votées avec les mêmes majorités que les dispositions constitutionnelles et seront inscrites dans ce même article dont elles feront de droit partie qui, autrement dire, deviendront constitutionnelles.

Considérant que, les Chambres postérieures ont accompli ce mandat et ont élaboré la loi d'expropriation qui a été votée selon les conditions demandées par l'art. 19, alinéa IV ;

Que dans cette loi, dans l'article 160, il est montré lesquelles de ses dispositions ont force constitutionnelle et doivent être inscrites dans la Constitution, nommément dans l'art. 19, dont elles feront de droit partie ;

Que parmi ces dispositions on trouve aussi l'art. 36 qui, par conséquent, faisant partie de l'art. 19, sa constitutionnalité ne peut plus être mise en discussion ;

Considérant que, si le législateur n'a pu en 1917 résoudre entièrement la question de l'expropriation et a remis à une date ultérieure son achèvement, cela s'explique facilement en réalité, à cause des événements de la guerre et du manque de moyens de renseignements, ainsi que des statistiques nécessaires et, ne pouvant prévoir ni la situation financière de l'Etat à la fin de la guerre, il lui était impossible de faire une expropriation en connaissance de cause et d'une manière complète et, d'un autre côté, l'ajournement ne pouvait plus avoir lieu, car, l'expropriation, cette question qui intéresse notre Etat au plus haut degré, était arrivée à un tel stade que sa résolution ne pouvait plus retarder, pour ces raisons, le législateur, dans cette délicate situation, a dû la résoudre partiellement, ajournant, pour après la libération du territoire, la continuation et l'achèvement de l'œuvre commencée ;

Considérant que, si les Chambres de 1917 n'ont pu elles-mêmes accomplir entièrement le mandat qu'elles avaient pour la révision de l'art. 19 parce qu'elles ont été dissoutes, de là on ne peut pas déduire que cet article ne peut plus être complété.

Qu'en réalité, ce mandat a passé aux Chambres suivantes, pour la raison que la nécessité de la révision de l'art. 123 de la Constitution et la décision prise pour la révision, le vote qui a été exprimé à ce sujet ne peut pas être rejeté, il doit produire son effet jusqu'à résolution définitive de la question, ce qui a déjà été fait par les dispositions avec force constitutionnelle de la loi pour la réforme agraire spécialement désignées dans l'art. 160 de cette loi.

19 et non pas seulement de la disposition isolée de l'alinéa IV. Dans sa partie finale, l'art. 19 (alinéa V) ajoute, qu'au plus tard dans le délai de six mois de la libération du territoire, il sera élaborée et promulguée la loi de l'expropriation pour cause d'utilité nationale, qui développera les principes con-

Considérant, qu'on ne peut pas soutenir que la Constitution de 1917, stipulant qu'il soit élaboré une loi qui développera les principes contenus dans l'art. 19, par cela elle aurait entendu que la loi se borne seulement aux questions de détail, à l'application des dispositions déjà inscrites dans la Constitution et non pas d'ajouter des dispositions constitutionnelles;

Considérant, qu'une telle interprétation est contraire au texte de l'art. 19, alinéa IV de la Constitution, qui, surtout dans sa partie finale, montre clairement et catégoriquement que la loi d'expropriation pour cause d'utilité nationale fait partie de cet article, ce qui signifie qu'elle le complète, donc, elle a caractère constitutionnel et exclut l'idée d'une loi qui ne fasse que l'application des principes déjà inscrits dans la Constitution;

Une telle interprétation serait contraire à l'intention du législateur car, s'il avait voulu ce qu'on prétend, il aurait suffi d'une loi ordinaire sans qu'on demande son vote conformément au dernier alinéa de l'art. 128 de la Constitution, ni d'être inscrite dans l'art. 19 dont elle fasse de droit partie; il a compris, au contraire, d'après ce qui résulte des débats qui ont eu lieu en 1917 au corps législatif, à l'occasion de la révision de l'art. 19 et surtout du rapport qui accompagnait le projet de loi respectif, que la loi d'expropriation puisse introduire des dispositions constitutionnelles qui complètent celles comprises dans l'art. 19 et qui, par conséquent, ne puissent être modifiées avec la même facilité que les dispositions d'une loi ordinaire;

Considérant que, si la loi d'expropriation a pu introduire des principes constitutionnels, a pu en même temps limiter le droit d'appréciation des Cours d'Appel, de même qu'elle aurait pu le faire en 1917, si elle avait fait à ce moment la révision de l'art. 19;

Donc, ces deux dispositions, alinéa IV de l'art. 19 et l'art. 36 de la loi pour la réforme agraire, doivent être considérées comme deux dispositions qui se complètent l'une par l'autre et non pas comme deux dispositions contraires ainsi que l'a établi la Cour d'Appel, et ne peuvent être interprétées que dans ce sens, c'est-à-dire que les Cours d'Appel ont le droit de fixer en dernier ressort le prix des terres expropriées pour cause d'utilité nationale, mais leur appréciation ne peut pas dépasser le prix de fermage fixé par les Commissions régionales pour les années 1917-1922 multiplié par 40;

Considérant que, la Cour d'Appel jugeant autrement a interprété et appliqué avec erreur les textes de loi mentionnés plus haut et, par conséquent, le motif de cassation est fondé et la discussion de l'autre motif reste sans intérêt;

Pour ces motifs, la Cour admet le recours.

Décision N° 173, du 7 septembre 1922.

tenus dans cet article et il sera votée, conformément au dernier alinéa de l'art. 128 de la Constitution, une loi dont les dispositions seront inscrites dans cet article et en feront partie. Donc, par cet alinéa, le législateur montre que l'art. 19, tel qu'il a été voté en 1917, n'était pas complet et, pour qu'il soit complété, il fallait l'élaboration ultérieure d'une loi d'expropriation dont les dispositions seront votées avec la même majorité que les dispositions constitutionnelles et seront incorporées dans cet article, autrement dit, deviendront constitutionnelles.

On ne peut pas soutenir que la Constitution de 1917, en demandant l'élaboration d'une loi, qui développe les principes contenus dans l'art. 19, ait compris que la loi se borne seulement aux questions de détail, à l'application des dispositions déjà inscrites dans la Constitution et non d'ajouter des dispositions constitutionnelles. Une telle interprétation serait contraire au texte de l'art. 19, alinéa V, qui montre clairement que la loi d'expropriation pour cause d'utilité nationale est destinée à le compléter et aura le caractère constitutionnel. Si la loi d'expropriation pouvait donc introduire des principes constitutionnels, elle pouvait aussi en limiter le droit d'appréciation des Cours d'Appel, de même qu'elle aurait pu apporter des limites en 1917 si c'était alors qu'elle aurait procédé à la révision de l'art. 19.

Cette décision de la Cour de Cassation a été approuvée par la plus grande partie de la doctrine roumaine.

A ce sujet, on peut citer M. Missir qui apporte des motifs très originaux (27) en faveur de la décision de la Haute Cour.

Il y a une grande différence, dit-il, entre l'expropriation

(27) Pierre MISSIR: note *Pandectelê române*, 1927, p. 3.

pour cause d'utilité publique et celle pour cause d'utilité nationale. La différence est tellement grande, que le législateur constituant a mis à côté du cadre étroit de l'expropriation pour cause d'utilité publique, la grande réforme de la propriété immobilière rurale, qu'il a qualifié d'utilité nationale. En précisant cette différence, non seulement qu'on ne verrait l'art. 36, alinéa 3, comme inconstitutionnel, comme contraire à l'art. 19 de la Constitution de 1917, mais l'évolution importante qu'a suivie la propriété rurale dans notre pays, apparaîtrait très clairement.

Si l'on fait soigneusement la comparaison entre les deux sortes d'expropriation, la différence apparaît nettement.

La règle que la propriété est sacrée et inviolable a une valeur historique. Elle a été formulée pour la première fois pendant la Révolution française. Ce texte se propose de protéger la propriété de chacun contre l'abus de l'autorité publique et spécialement du Souverain.

L'expropriation pour cause d'utilité publique représente des cas tout à fait exceptionnels et la règle de la propriété sacrée et inviolable reste respectée.

C'est tout à fait autre chose qu'il se passe aujourd'hui quand, sous le nom d'utilité nationale, on demande à tous les propriétaires de terres cultivables le sacrifice de leurs terres, soit intégralement, soit partiellement, pour les distribuer aux paysans. On se trouve devant une évolution de la notion de propriété. Nous sommes entrés sur une autre voie destinée davantage aux besoins de la vie sociale, soit pour tenir compte de la réalité historique, dont le produit est l'appropriation du sol, soit pour déterminer les limites entre lesquelles l'intérêt individuel des expropriés doit être respecté.

Une partie de la valeur de la terre, c'est le travail accompli pour la rendre en état de produire, mais le reste, c'est

la domination des uns sur les autres, c'est un fait de possession. La même loi qui trouve utile de respecter la domination peut trouver à un moment donné utile à la restreindre.

Les arguments de M. Missir ne manquent pas d'être intéressants, mais nous ne pouvons pas les accepter car ils nous paraissent d'un caractère plutôt social que juridique. Cela ne nous empêche pas d'approuver la décision de la Cour de Cassation.

Toute la question tient au fait de savoir si la loi agraire du 17 Juillet 1921 est une loi ordinaire ou une loi constitutionnelle, or, il paraît bien que c'est vers cette dernière façon de voir qu'il faut se diriger. En réalité, le constituant de 1917 décide que la loi d'expropriation pour cause d'utilité nationale sera votée conformément au dernier alinéa de l'art. 128 de la Constitution, c'est-à-dire de la même façon que les lois constitutionnelles et qu'elle fera de droit partie de l'art. 19 de la Constitution. Ces dispositions sont trop claires pour ne pas en tenir compte ou pour leur donner une autre interprétation que celle qui sort de la première lecture; il faut donc conclure que la loi de 1921 est une loi constitutionnelle. Par conséquent, elle pouvait librement, non seulement compléter l'art. 19, mais le modifier.

De ce que nous venons de voir sur le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois en Roumanie avant 1923, nous pouvons affirmer sans hésitation, qu'il a fonctionné d'une façon satisfaisante, ce qui ne nous empêchera pas d'ailleurs de contester que, d'une façon générale, même après la modification apportée en 1923, il ne fonctionne pas moins bien.

SECTION III

LE CONTROLE A POSTERIORI EN ROUMANIE

SOUS LA CONSTITUTION DE 1923

Le contrôle de la constitutionnalité des lois est resté, comme nous l'avons annoncé, entièrement d'origine jurisprudentielle jusqu'en 1923. Ce n'est qu'à partir de cette date que le contrôle trouve sa base dans la Constitution. C'est, d'un côté, l'art. 76 sur le Conseil législatif (dont nous avons déjà parlé en étudiant le contrôle préventif), d'un autre côté et surtout, l'art. 103 qui concerne le contrôle répressif.

Le contrôle à posteriori est laissé comme auparavant au pouvoir judiciaire mais, au lieu qu'il puisse être exercé par tous les Tribunaux, il n'appartient plus qu'à la Cour de Cassation en sections réunies. C'est un recours spécial différent du recours ordinaire en Cassation. La loi pour la Cour de Cassation et Justice du 20 Décembre 1925 nous le dit clairement dans son art. 29, alinéa 3 : « La partie qui a contesté la constitutionnalité, attaquera la décision sous la forme d'un recours spécial devant les sections réunies, pour décider sur la question et casser la décision dans le cas qu'il sera établie l'inconstitutionnalité de la loi en discussion. »

Le contrôle par le judiciaire paraît être préférable à celui exercé par un organe d'origine politique. Dans ce dernier cas, comme dit M. Vasiliu (28), il n'y aurait que deux possibilités : soit ce corps politique, désirant exercer toutes ses attributions, et il arrivera fatalement, deviendra l'arbitre suprême dans l'Etat et le dominateur du législatif, soit il sera

(28) CONSTANTIN VASILIU : *Controlul constitutionalității legilor*, Bucarest, 1929, p. 70.

la remorque du pouvoir public le plus fort dans l'Etat, comme il s'est passé en France sous le Consulat, sous le Premier et Second Empire et, dans ce cas, il est inutile.

Si le système de contrôle judiciaire est préférable au contrôle par un corps politique, on ne peut pas dire que le premier n'a pas des défauts. D'un côté, ce serait une trop haute et dangereuse mission pour les juges inférieurs de se prononcer sur la constitutionnalité, d'un autre côté, si on confie ce rôle seulement à la Cour de Cassation, c'est excessif qu'elle ait à se prononcer dans tous les cas, même pour les procès de très petite importance. Ce dernier système a pourtant le très grand avantage d'assurer une interprétation constitutionnelle uniforme.

Lors de l'élaboration et du vote de l'art. 103, il y eut de vives discussions (29), mais la majorité se forma rapidement pour le texte tel qu'il existe maintenant :

« Seulement, la Cour de Cassation en sections réunies a le droit de juger de la constitutionnalité des lois et déclarer inapplicables celles qui sont contraires à la Constitution. Le jugement sur l'inconstitutionnalité des lois se borne seulement au cas jugé.

« La Cour de Cassation se prononcera, comme dans le passé, sur les conflits d'attribution.

« Le droit de recours en Cassation est d'ordre constitutionnel. »

La plus vive opposition au texte du Comité des délégués, qui est devenu le texte de l'art. 103, fut faite par une minorité à la tête de laquelle se trouvait Dissesco, jurisconsulte et professeur honoraire à la Faculté de Droit de Bucarest, rapporteur général de la Constitution devant le Sénat. Il déposa

(29) V. TONY ILIESCO : *Desbateri parlamentare Sénat*.

un amendement aux termes suivants : « Toutes les instances judiciaires, dans l'exercice de leur droit d'appliquer et d'interpréter les lois, pourront, lorsqu'une contradiction existera entre un texte de loi et un texte formel, impératif de la Constitution, écarter la disposition de la loi qui est inconstitutionnelle, pour donner la préférence au texte constitutionnel. »

Dissesco soutenait son amendement par de nombreux arguments :

1° Le fait de donner seulement à la Cour de Cassation la compétence de juger de l'inconstitutionnalité, porte atteinte au principe de l'unité d'action en vertu duquel le juge de l'action est le juge de l'exception.

2° Le juge prête serment de respecter et appliquer tant les dispositions des lois que celles de la Constitution. Comme l'art. 103 déclare que ce n'est que la Cour de Cassation qui doit prononcer l'inconstitutionnalité, les autres juges sont obligés de ne pas respecter leur serment toutes les fois qu'ils appliquent une loi non conforme à la Constitution.

3° L'art. 103 crée deux catégories de juges, les uns pouvant exercer le contrôle constitutionnel, les autres ne le pouvant pas et, par là, introduit une inégalité au sein même du pouvoir judiciaire, alors qu'en réalité tous les juges sont égaux, comme faisant partie du même pouvoir et ayant la même attribution, qui est celle de juger et d'appliquer les lois.

4° Le recours en Cassation n'étant pas suspensif d'exécution, il se peut que l'autre partie exige, selon la loi, l'exécution du jugement et qu'elle entre en possession de l'objet du litige avant que la Cour de Cassation ait statué sur l'exception d'inconstitutionnalité.

5° L'art. 103 crée l'incertitude sur le fait de savoir si l'exception d'inconstitutionnalité, dès qu'elle est élevée, doit

suspendre le cours du procès, pour permettre à la Cour de Cassation de se prononcer, ou si l'on doit attendre que les autres instances se prononcent sur le fond. Même si cette question était éclairée, dans les deux cas il y aurait des inconvénients.

Si le procès est suspendu pour que la Cour de Cassation se prononce d'abord sur l'inconstitutionnalité, on comprend que la solution du procès ne sera pas rapide ; si, par contre, on laisse finir le procès devant toutes les instances, si la loi est déclarée inconstitutionnelle par la Cour de Cassation, on est obligé de reprendre la même affaire encore une fois.

6° Pour les procès inférieurs à 1.500 leïs, qui relèvent de la compétence du juge de paix en premier et dernier ressort et qui viennent en Cassation devant le Tribunal, les parties ne peuvent pas soulever l'exception d'inconstitutionnalité parce que leur procès ne peut pas aller devant la Cour de Cassation ; si l'on suppose que les parties peuvent soulever l'exception d'inconstitutionnalité devant la Cour de Cassation, on arrive à ce paradoxe que, pour le fond du procès, elles ne pourront pas aller devant la Cour de Cassation, et pour l'exception d'inconstitutionnalité le pourront.

7° L'art. 103 crée une situation paradoxale en matière d'impôts et d'expropriation agraire car, pour ces questions ont été créées deux juridictions d'exception : une juridiction mixte composée d'administrateurs et de juges, en matière d'impôts ; le Comité agraire en matière d'expropriation agraire. Pour ces questions, aucun recours en Cassation n'est permis. Donc, par le fait que l'exception d'inconstitutionnalité ne peut être élevée que devant la Cour de Cassation, en matière d'impôts et d'expropriation agraire, la déclaration d'inconstitutionnalité ne peut pas fonctionner.

Les arguments de Dissesco sont, comme on le voit, assez

nombreux et forts. Pourtant, la majorité était en faveur du contrôle constitutionnel des lois exclusivement par la Cour de Cassation. Cette opinion prévalut et l'art. 103 fut voté dans ce sens.

Donc, la Constitution de 1923, par son article 103, donne compétence exclusive à la Cour de Cassation en sections réunies de déclarer l'inconstitutionnalité d'une loi et défend à toute autre instance de se prononcer à ce sujet.

L'art. 103 pose simplement des principes. Il fallait une loi qui complète et développe les principes posés. Ce fut la loi du 20 Décembre 1925 sur la Cour de Cassation et Justice.

Déjà avant cette loi, la jurisprudence avait établi certaines normes de procédure. Ainsi, la Cour de Cassation, vu le fait que la nouvelle Constitution ne réglemente pas le mode de procédure qui doit être suivi quand un procès se trouve devant les instances de jugement et l'une des parties soulève l'exception d'inconstitutionnalité de la loi, dont l'application doit être faite dans l'affaire et aucun texte de loi ne permet à l'instance de jugement de suspendre le cours du procès jusqu'à la décision de la Cour de Cassation, avait décidé (30) que l'instance doit juger et appliquer la loi comme constitutionnelle et, à la suite de la décision définitive, la loi peut être attaquée en Cassation pour motif d'inconstitutionnalité.

La loi du 20 Décembre 1925 consacre la jurisprudence de la Cour de Cassation dans son art. 27. Il faut avouer que cela ne fut pas la pensée des constituants de 1923, mais on a trouvé en 1925 cette solution plus juste. Au fond, cette solu-

(30) *Cassation*, II, 10 octobre 1923, la décision dans *Curierul judiciar*, 1924, p. 41.

tion est plus pratique car, la suspension du jugement pour motif d'inconstitutionnalité aurait pu devenir un motif d'ajournement et de chicanes.

A cette règle, il y a une exception, prévue par l'art. 29, alinéa 4 de la loi de 1925, qui décide que, si le réclamant consent à la suspension du cours du procès, à l'occasion duquel on a soulevé la question de l'inconstitutionnalité d'une loi, l'instance de jugement suspendra le cours du procès et enverra immédiatement le dossier de l'affaire à la Cour de Cassation.

Cette disposition qui est très raisonnable, nous montre clairement que la Cour de Cassation, comme juge de la constitutionnalité, devient un Tribunal spécial.

Est-ce que les Tribunaux peuvent élever d'office la question de l'inconstitutionnalité d'une loi et l'envoyer devant les sections réunies de la Cour de Cassation? La Haute Cour ne reconnaît pas ce droit aux Tribunaux (31) et décide qu'ils doivent juger les affaires au fond, sans s'occuper de la question de l'inconstitutionnalité.

Nous ne pouvons pas approuver cette jurisprudence; le contrôle de la constitutionnalité des lois est une question d'ordre public et les Tribunaux devraient être libres de l'élever d'office.

Le recours en inconstitutionnalité, nous le répétons, est un recours spécial; il se différencie totalement des recours ordinaires introduits devant la Cour de Cassation car, tandis que le recours ordinaire concerne la décision judiciaire elle-même, le recours pour inconstitutionnalité ne concerne que la loi impliquée comme contraire à la loi fondamentale.

(31) *Cassation, sections réunies*, décision N° 65, du 27 novembre 1930, dans *Paudectele săptămânale*, 1931, p. 171; aussi *Cassation, sections réunies*, N° 51, du 10 octobre 1930 dans *Paudectel săptămânale*, 1931, p. 1.

De cette différence entre les deux recours, on peut soutenir que le délai de recours ordinaire ne se confond pas avec le délai du recours spécial en inconstitutionnalité.

Le délai pour le recours en inconstitutionnalité ne commence à s'écouler que du jour où le procès a été définitivement résolu. L'art. 22, alinéa 1^{er}, de la loi de 1925 dit que l'instance devant laquelle a été élevée la question de la constitutionnalité d'une loi continuera de juger le procès, restant le droit d'apporter la question de la constitutionnalité devant la Cour de Cassation sections réunies après que le procès ait été solutionné définitivement, même en Cassation par la résolution d'autres motifs de recours par la section compétente.

A quel moment doit être élevée l'inconstitutionnalité ? Peut-on l'élever directement devant la Cour de Cassation sections réunies après que le procès ait été résolu définitivement même à la Cour de Cassation par la section respective ?

La Cour de Cassation se prononça pour la négative (32). Elle a décidé que la question de l'inconstitutionnalité d'une loi ne peut être élevée qu'autant que le procès n'est pas définitivement terminé. Un procès fini par un recours en Cassation est résolu définitivement. Dans ce cas, si l'inconstitutionnalité n'a pas été élevée jusqu'à la fin du recours, elle ne peut pas être soulevée ultérieurement devant les sections réunies de la Cour de Cassation car, du moment que les parties ont accepté l'application d'une loi jusqu'au dernier moment, sans soulever l'exception d'inconstitutionnalité, c'est qu'elles ont acquiescé.

En appui de la Cour de Cassation, on invoque l'art. 29 de la loi de 1925 et spécialement son premier alinéa : « La Cour de Cassation jugera également, et cela avec une compé-

(32) *Cassation S. N.*, 4 novembre 1927, dans *Pandectele sâptămânale*, 1927, p. 814

tence exclusive, la question de la constitutionnalité d'une loi posée devant toute juridiction, avec la compétence de déclarer inapplicables celles qui seraient contraires à la Constitution. L'instance devant laquelle on aurait élevé la question de la constitutionnalité d'une loi, continuera à juger le procès, restant que la question de la constitutionnalité soit apportée en jugement devant les sections réunies de la Cour de Cassation après que le procès ait été résolu définitivement, même en Cassation par la résolution d'autres motifs de recours par la section compétente. »

De cet alinéa de l'art. 29, on conclut que la question de l'inconstitutionnalité ne peut être portée par voie d'action directe devant la Cour de Cassation sections réunies, mais doit être élevée par voie d'exception au cours du procès même.

Il faut dire que les arguments tirés par l'art. 29, alinéa 1^{er}, de la loi de 1925 ne sortent pas aussi clairement que certains veulent nous faire croire. A ce sujet, M. Negulesco, Professeur à la Faculté de Droit de Bucarest, nous dit (33): « Le système établi par l'art. 29, de ne tenir compte de l'exception d'inconstitutionnalité si elle n'est pas élevée devant les instances ordinaires du procès, nous semble dénoué de tout fondement car, ces instances étant incompétentes pour juger elles-mêmes l'exception, l'obligation d'élever celle-ci devant elles est une formalité sans aucune valeur, étant donné que l'art. 736 procédure civile établit d'une façon précise que les nullités d'ordre public peuvent être élevées devant les instances de Cassation.

« Or, qui peut davantage atteindre l'ordre public que la violation de la Constitution ? »

Aux raisonnements de la Cour de Cassation, M. Alexiano

(33) V. P. NÉGULESCO: *Curs de drept constitutional român*, Bucarest, 1927, p. 494-495.

répond (34) : « L'argument tiré de l'acquiescement, alors qu'il s'agit d'ordre public et, je ne crois pas qu'il puisse exister une question d'ordre public plus importante que celle-là, ne peut pas avoir lieu. La partie a le droit d'élever cette question à tout moment, car elle ne peut pas renoncer à un bénéfice que la loi lui accorde. L'ordre public est tellement intéressé, qu'il est donné en surveillance aux instances judiciaires qui peuvent le soulever d'office. » En ce qui concerne l'argument qui soutient que le procès jugé par la Cour de Cassation est un procès terminé et, par conséquent, il n'y a pas lieu d'élever l'inconstitutionnalité devant les sections réunies, M. Alexiano nous dit (35) qu'un procès qui finit par un recours, n'est pas un procès terminé. On se trouve devant un procès terminé seulement dans le cas que la décision ne peut être susceptible d'aucune voie de réformation ordinaire ou extraordinaire. Un recours fini à la section respective ou à l'instance spéciale de Cassation, peut être annulé par les sections réunies de la Haute Cour pour inconstitutionnalité de la loi donc, du moment que la décision peut encore être annulée, le procès n'est pas fini. Si le législateur a donné aux parties encore une instance de contrôle pour l'application des lois, on ne peut pas soutenir qu'un procès est fini avant d'avoir épuisé tous les moyens de défense et les voies d'attaque prévues par la loi. Par l'art. 103 de la Constitution, comme aussi par l'art. 29 de la loi de 1925, le législateur a créé une nouvelle instance de jugement, les sections réunies de la Cour de Cassation. On ne peut pas dire qu'un procès est fini avant d'avoir épuisé cette dernière instance comme, de même, on ne peut pas soutenir qu'un procès est fini avant d'avoir épuisé

(34) *Revista de drept public*, 1927; *Controlul constituționalității legilor*, par G. ALEXIANO, p. 588.

(35) *Revista de drept public*, 1927; *Controlul constituționalității legilor*, par G. ALEXIANO, p. 586.

la voie de la contestation prévue par la loi et, à l'occasion de son jugement, on peut élever la question de la constitutionnalité.

A ces arguments, M. Vasiliu ajoute (36) : « J'ai l'impression qu'on fait une évidente confusion entre l'impossibilité de faire un recours indépendant pour l'inconstitutionnalité d'une loi et la possibilité d'exercer toujours ce recours du moment qu'on attaque comme inconstitutionnelle une loi appliquée dans un procès ordinaire. Le droit de recours spécial commence en même temps que le procès de fond et continue tant que le procès n'est pas définitivement résolu. Peut-il être introduit après ce dernier délai? Evidemment. S'il existe également même avant qu'il puisse être pris en considération, d'autant plus il sera admissible à partir du moment où le recours spécial peut être jugé. Refuser l'affirmative, cela signifie confondre l'expiration du délai du recours ordinaire avec l'expiration du délai du recours spécial. »

En plus, si on examine les débats parlementaires, on voit que G. Marzesco, le Ministre de la Justice, a déclaré clairement que la question de la constitutionnalité peut être élevée aussi devant les sections réunies de la Cour de Cassation.

De même, J.-Th. Floresco, Ministre de la Justice, a fait des déclarations très catégoriques dans le sens que la partie peut saisir directement les sections réunies pour juger de la constitutionnalité d'une loi.

L'art. 29 de la loi de 1925 s'occupe encore d'une question très importante, celle qui concerne les procès au-dessous de 1.500 leis. Il autorise, pour ces procès aussi, le recours en inconstitutionnalité devant les sections réunies de la Cour de Cassation (art. 29, alinéa 2) : « La Cour de Cassation

(36) CONSTANTIN VASILIU : *Controlul constitutionalității legilor*, Bucarest, 1929, p. 56.

jugera également dans le cas que la question de la constitutionnalité serait élevée devant d'autres instances jugeant comme instances de recours. »

L'application de l'art. 103 de la Constitution soulève une autre question importante qui est celle de savoir si la Cour de Cassation sections réunies juge l'inconstitutionnalité extrinsèque, intrinsèque ou les deux.

A ce sujet, on a une décision de la Cour de Cassation du 25 Septembre 1925 (37) qui établit que la question d'inconstitutionnalité d'une loi doit être examinée à deux points de vue, au point de vue de l'inconstitutionnalité interne et externe. Quand il s'agit de l'inconstitutionnalité intrinsèque d'une loi, l'instance compétente est la Cour de Cassation en section réunies, quand il s'agit de l'inconstitutionnalité extrinsèque, l'instance compétente de juger est l'instance ordinaire. Quand une simple condition de forme n'a pas été respectée, la question peut être examinée par toute instance judiciaire car, du moment qu'une loi n'a pas été votée d'après les conditions de forme prescrites, elle est inexistante.

Cette manière de voir, il faut le reconnaître, n'est pas logique car, pourquoi les instances ordinaires seraient plus compétentes de juger de l'inconstitutionnalité extrinsèque que de l'inconstitutionnalité intrinsèque? La Cour de Cassation elle-même, s'est rendu compte du manque de raison de cette discrimination et, par les décisions 34, 35 et 36 du 23 Juin 1927 (38), elle revient sur sa jurisprudence antérieure. Il s'agissait de savoir si une loi votée par des membres du Parlement, qui ne sont pas citoyens roumains, peut être constitutionnelle. Selon la jurisprudence antérieure de la Cour de Cassation, cette question aurait été de la compétence des ins-

(37) V. *Paudectele săptămânale*, 1925, p. 577.

(38) *Paudectele săptămânale*, 1927, p. 621.

tances ordinaires avec recours devant la Cour de Cassation sections réunies. Cette fois, la Cour se déclare compétente en changeant ainsi sa jurisprudence, ce qui est plus logique.

La Cour de Cassation, en sections réunies, pour le contrôle de la constitutionnalité, doit appliquer évidemment le texte constitutionnel.

Les règles de droit international peuvent être employées comme critérium de contrôle?

Par le fait que les Constitutions prévoient certaines règles pour la conclusion des conventions internationales et certains organes chargés de cette compétence, on pourrait soutenir qu'au moment où le législateur ordinaire viole cette convention, il a violé une certaine compétence déterminée par la Constitution; celle-ci, au moins indirectement, n'est pas respectée et l'acte législatif devient inconstitutionnel. Ce raisonnement ne manque pas d'être intéressant, mais nous ne pouvons pas l'accepter car, ce serait donner une trop grande étendue d'appréciation à l'organe chargé du contrôle, ce qui l'amènerait facilement aux abus.

A ce sujet, M. Kelsen dit (32): « Si souhaitable qu'il soit de voir toutes les Constitutions recevoir, suivant l'exemple des Constitutions allemande et autrichienne, les règles du droit international général, de façon à en permettre l'application par un Tribunal constitutionnel étatique, il faut cependant reconnaître que, à défaut de cette reconnaissance, rien n'autoriserait juridiquement le Tribunal constitutionnel à déclarer une loi contraire au droit international et que, même si elle

(39) HANS KELSEN : *La garantie juridictionnelle de la constitution* dans *Revue de droit public*, 1928, p. 238.

a eu lieu, la compétence du Tribunal constitutionnel s'arrête devant une loi de révision de la Constitution. »

Nous estimons que le droit international ne peut servir comme critérium de contrôle que dans le cas qu'un traité déclare expressément ses dispositions comme règles constitutionnelles. Ainsi, nous avons l'exemple du Traité de protection des minorités, signé à Paris le 9 Décembre 1919, qui déclare par son article 1^{er}, chapitre 1^{er}, que certaines de ses dispositions auront pour la Roumanie force constitutionnelle.

Une autre question se pose à propos des règles, que M. Hauriou appelle superlégalité constitutionnelle, situées au-dessus de la Constitution.

M. Hauriou a développé cette thèse dans son Traité de droit public et dans son Traité de droit constitutionnel. D'après cette théorie, toutes les matières constitutionnelles sont dominées par la légitimité constitutionnelle qui est formée par une série de principes. Ce sont, d'une part, les principes de l'ordre individualiste qui sont à la base de l'Etat, d'autre part, les principes politiques qui sont à la base du gouvernement. Peu importe que ces principes soient écrits ou non, ils n'en composent pas moins la superlégalité constitutionnelle.

Cette théorie est excessivement dangereuse. Comme nous dit M. Gidel (40), la théorie de la superlégalité constitutionnelle aboutit à la ruine de la Constitution rigide; les principes constitutionnels n'auraient plus besoin d'être écrits. Cette superlégalité constitutionnelle aboutirait à donner au juge des pouvoirs excessifs.

Notre Cour de Cassation n'admet que les normes inscrites clairement dans la Constitution, elle n'admet pas le principe de la superlégalité. La question s'est posée à propos de

(40) GIDEL : *Droit constitutionnel comparé*, Cours doctorat, 1932-33, p. 220.

la non rétroactivité des lois, qui ne figure pas dans la Constitution, mais dans l'art. 1^{er} du code civil. La Cour de Cassation sections réunies s'est prononcée à ce sujet par un arrêt du 12 Mai 1927 (41) et décide : « Le principe inscrit dans l'art. 1^{er} du code civil, que la loi dispose seulement pour l'avenir, n'est pas un principe d'ordre constitutionnel, auquel le pouvoir judiciaire ne puisse pas déroger. »

Pour appuyer cette décision, il suffit de dire que le principe de la légitimité constitutionnelle donnerait une trop grande possibilité d'arbitraire au juge.

Est-ce que la Cour de Cassation sections réunies ne peut juger que de l'inconstitutionnalité des lois ? Est-ce qu'elle ne peut pas juger d'autres actes aussi.

Selon l'art. 103 de la Constitution, on peut conclure pour l'opinion restrictive : « Seulement la Cour de Cassation en sections réunies a le droit de juger de la constitutionnalité des lois et déclarer inapplicables celles qui sont contraires à la Constitution. »

Le budget est-il une loi ? Beaucoup de juristes ne le considèrent pas comme une loi proprement dite ; Laband le qualifie décret-loi. Au point de vue de son contenu, il peut être considéré comme un acte administratif. M. Negulesco dit (42) que le budget est un acte d'administration émanant du Parlement.

Les actes administratifs peuvent-ils être soumis au contrôle de la Constitution ?

La Cour de Cassation, dans un arrêt de 1926 (43), se

(41) *Paudectele săptămânale*, 1927, p. 597.

(42) NÉGULESCO : *Curs de drept constitutional român*, Bucarest, 1927, p. 400.

(43) *Paudectele române*, 1926, p. 411.

prononce pour l'affirmative : « Un acte administratif ne peut pas être attaqué directement devant les sections réunies comme inconstitutionnel si on n'a pas laissé la voie au contentieux administratif et si on n'a pas invoqué l'inconstitutionnalité devant ce contentieux. »

Nous devons dire que la décision de la Cour de Cassation est très contestable. D'abord, l'art. 103 de la Constitution ne cite que les lois. Puis, il n'y a aucune raison de changer le système admis avant 1923. Donc, la constitutionnalité des règlements doit être laissée dans l'appréciation des instances de fond.

Dans cette dernière opinion se prononce le Tribunal d'Ilfov par une décision de 1924 (44), section de notariat : « Considérant que dans l'espèce il ne s'agit pas de la constitutionnalité d'une loi mais d'un règlement, s'il est ou non constitutionnel, examen que les instances de fond ont la compétence de faire, car, admettre que les instances de fond ne peuvent pas juger de la constitutionnalité d'un règlement, cela signifierait que les instances de fond ne pourraient jamais appliquer les lois, mais seulement les règlements, ce que la Constitution n'a pas voulu comprendre par l'art. 103. »

Les traités aussi peuvent violer les principes de la Constitution. Est-ce qu'ils pourraient être soumis au contrôle de la constitutionnalité ?

La jurisprudence des Etats-Unis est favorable au contrôle (45). Elle admet l'extension du contrôle judiciaire aux traités conclus par l'Union.

Le point d'appui est l'art. 6, section 2, de la Constitution américaine qui déclare que tous les traités conclus ou

(44) *Curierul Judiciar*, 1924, p. 125.

(45) V. W. GORHAM RICE : *La constitutionnalité de la législation du travail aux Etats-Unis*, dans *Revue internationale du Travail*, note p. 844.

qui seront conclus sous l'autorité des Etats-Unis forment la loi du pays. De cette assimilation entre les traités et les lois, on a conclu facilement au contrôle constitutionnel des traités.

On peut ajouter pour soutenir cette jurisprudence, que si les traités n'étaient pas soumis au contrôle de la constitutionnalité, ils pourraient former une voie sûre pour contrevenir aux dispositions constitutionnelles et cela d'autant plus aujourd'hui quand leur nombre accroît de plus en plus.

Dans notre droit, les traités ne peuvent pas être soumis au contrôle constitutionnel de la Cour de Cassation. Il faut d'ailleurs avouer que les traités, même s'ils prennent quelquefois la forme d'une loi, ne sont pas de véritables lois. En plus, la stabilité des traités et la confiance internationale imposent le respect par tous les pouvoirs, y compris le pouvoir judiciaire.

La méthode d'interprétation de la Constitution emprunte la plus grande partie de ses règles à la méthode d'interprétation juridique des lois.

Les juges chargés de contrôler la constitutionnalité des lois ne sont pas des juges spéciaux, l'instance de contrôle n'est pas politique. Les membres de la Cour de Cassation sont avant tout des juges et comme tels ils sont soumis à la discipline judiciaire. Pourtant, l'interprétation a ses caractères propres.

Il faut remarquer qu'il y a des textes de la Constitution qui ne donnent pas lieu à une interprétation juridique. Pour qu'une loi soit attaquée comme inconstitutionnelle, il ne suffit pas d'un intérêt moral, il faut un véritable intérêt: « Pas d'intérêt, pas d'action ». C'est dans ce sens que se prononce la Cour de Cassation sections réunies dans un arrêt du 15 dé-

cembre 1927 (46). On peut voir la même idée dans une décision de la Haute Cour du 29 Septembre 1927 (47): « Il est sans intérêt de discuter l'inconstitutionnalité de la loi sur les retraites du 31 Janvier 1924, à la suite des dispositions de l'art. 92 de la nouvelle loi sur les retraites de 1925. »

Comme il y a de nombreuses dispositions constitutionnelles qui ne lèsent qu'indirectement les intérêts des particuliers, dans ces cas, en absence d'un intérêt personnel, il ne peut pas y avoir contrôle de la constitutionnalité par le judiciaire.

Dans l'interprétation des lois, il y a une large part pour l'appréciation. De même, il y a des différences d'interprétation entre les dispositions impératives et non impératives (48). Pour l'interprétation de la Constitution, l'élasticité est bien moins grande, car les lois fondamentales sont toujours impératives.

Dans l'interprétation des lois, le juge tient compte surtout du texte et dans une moindre mesure de son esprit. En ce qui concerne la Constitution, comme elle proclame spécialement des principes, le juge doit apprécier avec une force égale, tant le texte que l'esprit de la Constitution. On peut voir clairement la place importante accordée à l'esprit de la Constitution, dans la décision de la Cour de Cassation sections réunies N° 50 du 17 Novembre 1932 (49).

L'interprétation de la Constitution doit être faite d'une façon plus stricte que pour les lois, dans le sens que, l'extension des dispositions de la Constitution, aux cas analogues à ceux qu'elle prévoit, doit être évitée le plus possible. La

(46) Cassation, sections réunies, du 15 décembre 1927, dans *Pandectele săptămânale*, 1928, p. 121.

(47) *Pandectele săptămânale*, 1927, p. 771.

(48) DE PAGE: *De l'interprétation des lois*, II, p. 27, Paris, 1925.

(49) V. *Pandectele săptămânale*, 1933, p. 104, regarder notamment à la page 106.

Cour de Cassation sections réunies s'exprime dans ce sens par la même décision N° 50 du 17 Novembre 1932 (50). Il s'agissait de l'art. 21 de la Constitution, qui déclare que l'Etat peut intervenir par des lois dans les rapports entre les facteurs de la production. La Haute Cour refuse d'étendre cette disposition aux rapports entre créiteurs et débiteurs et s'exprime ainsi: « Il est inadmissible d'étendre — par la voie de l'interprétation — l'application de l'art. 21 aux rapports entre créiteurs et débiteurs, surtout qu'il s'agit de l'interprétation d'un texte de la Constitution. »

Est-ce que la déclaration d'inconstitutionnalité doit nécessairement porter sur la loi toute entière, ou peut elle se limiter à certaines de ses dispositions?

Nous ne voyons aucun inconvénient d'accepter la dernière solution. Sur cette question, M. Kelsen dit (51): « Il faut bien remarquer que l'annulation ne doit pas nécessairement s'appliquer à la loi toute entière ou au règlement tout entier, mais peut aussi se limiter à certaines de leurs dispositions. » Les sections réunies de la Cour de Cassation ont toujours admis, sans aucune difficulté, cette solution.

La déclaration d'inconstitutionnalité n'a d'effet qu'entre les parties; tous les actes juridiques qui ont comme base la loi inconstitutionnelle sont nuls.

La Cour de Cassation a eu à s'occuper assez souvent de la constitutionnalité, mais les cas de lois inconstitutionnelles ne sont pas très nombreux.

Vu notre plan, nous ne pouvons pas étudier toutes les

(50) *Idem. Pandectele săptămânale*, 1933, p. 104.

(51) HANS KELSEN: *La garantie juridictionnelle de la Constitution*, dans *Revue de droit public*, 1928, p. 245.

décisions de la Cour de Cassation sur la constitutionnalité, car ce serait trop long. Nous allons étudier deux des déclarations d'inconstitutionnalité les plus intéressantes et les plus récentes.

I. La Cour de Cassation sections réunies, par sa décision du 6 Juin 1929, déclare inconstitutionnelle la disposition de l'art. 3, alinéa dernier, de la loi sur le Contentieux administratif du 23 Décembre 1925, comme contraire à l'art. 107 de la Constitution (52).

L'art. 3, alinéa dernier, de la loi sur le Contentieux administratif dispose que les actes administratifs d'autorité et les actes de gestion du Président du Sénat et du Président de la Chambre des Députés sont soumis au contrôle exclusif de l'Assemblée plénière du corps législatif qu'ils président.

L'art. 107, alinéa 4, de la Constitution déclare que les personnes lésées dans leurs droits, soit par un acte administratif d'autorité, soit par un acte de gestion contraire aux lois ou règlements, peuvent recourir aux instances judiciaires pour la reconnaissance de leurs droits et seuls font exception à cette règle les actes de gouvernement et de commandement avec caractère militaire.

Donc, l'art. 3 de la loi sur le Contentieux administratif qui soustrait au contrôle judiciaire les actes administratifs d'autorité et de gestion du Président du Sénat et du Président de la Chambre des Députés, en les soumettant simplement au contrôle exclusif de l'Assemblée du Corps législatif qu'ils président, est contraire à l'art. 107 de la Constitution. Par conséquent, le dernier alinéa de l'art. 3 de la loi sur le Contentieux administratif est inconstitutionnel.

On ne peut pas soutenir que le principe contenu par l'art. 107 de la Constitution apporte des restrictions au principe de la séparation des pouvoirs dans l'Etat, principe reconnu par

(52) *Pandectele române*, 1929, I, p. 161.

la Constitution (53) car, ce ne sont pas les actes politiques accomplis par les Présidents des Corps législatifs qui sont soumis au contrôle de la justice, mais leurs actes administratifs d'autorité, de même que les actes administratifs des Ministres, dans le cas qu'ils lèsent les droits des particuliers et sont contraires aux lois, sont soumis au contrôle de la justice par la voie du contentieux, quoique les Ministres sont des personnes politiques comme le sont aussi les Présidents des Corps législatifs; au contrôle judiciaire ne sont pas soumis leurs actes politiques, mais les actes administratifs d'autorité.

L'argument tiré du fait que ce sont les mêmes Chambres qui ont voté l'art. 107 de la Constitution et l'art. 3 de la loi sur le Contentieux administratif, ne résiste pas. En effet, c'est un principe de droit constitutionnel bien établi, qu'une fois que les Chambres constituantes ont accompli leur mission de faire une Constitution, si elles continuent à fonctionner, ce n'est qu'en qualité de Chambres ordinaires.

D'ailleurs, l'art. 130, alinéa 3, de la Constitution, nous le dit clairement: « Les Assemblées élues pour la révision de la Constitution ont une durée ordinaire et, en dehors de la modification de la Constitution, elles fonctionnent aussi comme Assemblées législatives ordinaires. »

II. La Cour de Cassation sections réunies, par son arrêt du 15 Novembre 1932 (54), prononça l'inconstitutionnalité

(53) V. note de I. N. STAMBULESCO, dans *Pandectele române*, 1929, I, p. 161.

(54) *Pandectele săptămânale*, 1933, p. 104; La Cour:

Considérant le recours introduit par la Première Société civile de crédit foncier rural, qui demande la déclaration d'inconstitutionnalité des articles 1, 2, 8, 14-31, 36, 54 et 55 de la loi sur l'assainissement des dettes agricoles du 19 avril 1932.

Considérant aussi les interventions faites par l'Institut de bienfaisance Providenta, la Fondation Métropolitain Nifon, la Société pour l'éducation du Peuple roumain de Bucarest et l'Administration des Hôpitaux d'enfants Caritatea de Iassy, détenteurs de

des articles : 8, 14, 28, 36, 54 de la loi sur l'assainissement des dettes agricoles du 19 Avril 1932. On va étudier plus largement cette déclaration d'inconstitutionnalité, vu l'importance de la loi qui en fut l'objet et l'éclat produit par cet arrêt.

La loi sur l'assainissement des dettes agricoles avait pour objet de réduire, sans le consentement des créanciers, les

lettres foncières rurales et créiteurs du Crédit foncier rural, par lesquelles demandent — de même — la déclaration d'inconstitutionnalité des articles cités plus haut.

Considérant que par les motifs de recours, formulés par écrit, et développés oralement, la Société de Crédit foncier rural et les intervenants ont soutenu que les articles : 1, 2, 8, 14-31, 36, 54 et 55 de la loi sur l'assainissement des dettes agricoles ont modifié les droits de créance du créiteur par la réduction du capital et des intérêts, le changement du terme et du lieu de paiement, le paiement du capital et des intérêts dans la limite de la capacité de paiement du débiteur, évaluée exclusivement selon ses revenus, la suppression du privilège sur les revenus du bien hypothéqué, la suppression de la possibilité d'exécution selon la procédure prévue dans la loi du crédit, la suppression de la garantie solidaire de la part de tous ses débiteurs hypothécaires et même la garantie hypothécaire, le changement de débiteur, par une novation imposée au Crédit, sans son consentement et le remplacement du débiteur hypothécaire par l'Etat, créiteur chirographaire ; comme les droits de créance du crédit ont été obtenus par des conventions qui ont été autorisées et garanties par les lois de 1873 et 1923, les modifications apportées à ces créances par les textes mentionnés constituent une violation flagrante du droit de propriété garanti par l'art. 17 de la Constitution.

Qu'en réalité, il est établi, tant par les travaux préparatoires et les débats de la Constituante, que par la jurisprudence constante de la Haute Cour que, par l'art. 17 de la Constitution, on garantit non seulement la propriété dans le sens restreint du mot, mais tout droit patrimonial ; le droit de créance du crédit, comme les autres droits accessoires, sont incontestablement des droits patrimoniaux, ce que d'ailleurs est reconnu aussi par la décision de la Haute Cour sections réunies, N° 37, du 5 Juin 1930, qui résout presque toutes les questions discutées aujourd'hui.

Considérant que, les dispositions de la loi sur l'assainissement ne sont pas prises en vue d'une utilité publique, car les réductions de créances et les modifications ou destructions de droits sont faites dans l'intérêt de certains particuliers.

Considérant que, si par ces dispositions on fait une expropriation, elle ne peut être faite qu'en conformité avec la Constitution et, spécialement, avec une juste et préalable indemnité fixée par la justice.

Considérant que, la loi de l'assainissement ne peut se fonder ni sur l'art. 21 de la Constitution, car des travaux préparatoires de celui-ci, on voit que l'intervention de l'Etat, dont s'occupe cet article, concerne les rapports entre capital et travail, entre patrons et ouvriers et non ceux entre créiteurs et débiteurs,

dettes, en capital et en intérêts, contractées par les agriculteurs propriétaires de terres agricoles et biens ruraux.

Les débiteurs sont divisés par la loi de 1932 en plusieurs catégories et soumis à trois régimes juridiques différents.

Les dispositions de la loi de 1932 s'appliquent aussi aux dettes envers les Sociétés civiles de Crédit foncier rural, avec

Considérant que, la loi en question ne se justifie ni par la théorie de l'imprévision, car ce n'est pas le juge, mais la loi elle-même réduit et détruit les droits qui découlent du contrat; d'un autre côté, la loi ne résilie pas le contrat, comme on l'admet généralement par cette théorie; par l'application de la loi, on arrive à l'enrichissement sans raison du débiteur au détriment des créanciers, ce qui est tout à fait contre la théorie de l'imprévision; en espèce, vu les intérêts faibles perçus par le crédit et du délai laissé pour le paiement, il n'y a pas question d'appliquer la théorie de l'imprévision.

Considérant que, l'intimé a soutenu que, dans les droits garantis par l'art. 17 de la Constitution ne rentrent pas les créances contre les particuliers, parce que le droit de créance est de toute autre nature que le droit de propriété; que la réduction ou modification du Crédit foncier rural ne constitue pas une expropriation dans le sens strict du mot, parce que l'Etat ne garde rien pour lui des créances; que, par la loi de l'assainissement, on a réglementé seulement les rapports qui dérivent du contrat de prêt dans le sens de l'art. 1587 du code civil; que, dans tous les cas, le Crédit est dédommagé par l'Etat, qui paiera 40 %, la cote réduite de la créance; que, selon l'art. 21 de la Constitution, l'Etat a le droit d'intervenir, par les lois, dans les rapports entre les facteurs de la production pour prévenir des conflits économiques ou sociaux, ce qu'il a fait par cette loi; que, les mesures prises trouvent une justification aussi dans la théorie de l'imprévision, qui est fondée sur un cas de force majeure: la dévalorisation des terrains et des produits agricoles, ainsi que c'était une nécessité de légiférer de cette manière.

Considérant que, le Procureur général a montré que la loi de l'assainissement a comme base un intérêt supérieur de l'Etat à cause de la situation des agriculteurs, mais la fonction déterminée à cette instance suprême, par notre Constitution même, impose à la Haute Cour le devoir d'examiner cette loi seulement en ce qui concerne la conformité ou la non conformité avec la Constitution, faisant abstraction de toute autre considération; que, ce litige ne soulève presque aucune question qui n'ait été résolue par la Haute Cour dans des causes antérieures, ainsi qu'il existe un véritable droit coutumier constitutionnel, auquel on doit recourir comme au plus sûr moyen d'interprétation; que, un seul point pourrait faire doute, ce sont les obligations de l'Etat, prévues dans l'art. 54 de la loi sur l'assainissement, envers le Crédit foncier rural, mais ici aussi apparaît la modification de la créance, par l'enlèvement des garanties que cette créance possédait dans la convention entre les parties, garanties qui ne trouvent pas l'équi-

certaines exceptions (art. 54): « Les dettes envers les Sociétés civiles de Crédit foncier rural seront assainies conformément aux dispositions générales de cette loi, en ajoutant les dispositions spéciales suivantes : 1° L'Etat couvrira toutes les réductions supportées par la Première Société de Crédit rural aux dettes en espèces et lettres foncières par l'application de la

valent par la substitution de l'Etat, contre la volonté du créiteur; que, même selon l'art. 21 de la Constitution, la loi sur l'assainissement est inconstitutionnelle, car cet article donne à l'Etat le droit — qu'il exerce même sans cet article — d'intervenir entre les facteurs de production capital et travail, et non, comme c'est le cas de notre espèce, dans les rapports qui découlent des emprunts pécuniaires et, en tout cas, non sans respecter la propriété de la créance; la théorie de l'imprévision non plus, ne lui donne le caractère constitutionnel parce que, même si cette théorie est applicable, elle ne peut être admise que dans les limites de la Constitution; pour ces considérations, conclut à l'admission du recours.

Considérant la loi citée, les actes du dossier, les arguments et les conclusions déposées.

Considérant que, de tout cela, il est établi que le 5 Juin 1932 le Docteur Corneliu Stanesco, le propriétaire du lot n° 3 de la propriété Popeasca-Ciupagea, située dans la commune Mîrşa, département de Vlasca, a demandé au Tribunal de Vlasca, section 1^{re}, l'assainissement judiciaire, en vertu des art. 2, 8, 14 et 36 de la loi sur l'assainissement des dettes agricoles d'Avril 1932, pour les sommes qu'il doit au Crédit foncier rural de Bucarest et à Toma Ionescu; dans cette cause ont été faites aussi les interventions mentionnées plus haut, qui ont été admises en principe par le Tribunal, par le Journal N° 11 du 17 Août 1932; que le Crédit a objecté oralement et par écrit devant le Tribunal que les dispositions de la loi, invoquées par le débiteur sont inconstitutionnelles et a demandé qu'on suspende le jugement de la demande d'assainissement jusqu'à ce que la Cour de Cassation jugera la question de l'inconstitutionnalité; le débiteur et le créiteur Tomma Ionescu et les intervenants ne s'opposant pas, le Tribunal, par le Journal nommé plus haut, a disposé la suspension de la cause et l'envoi du dossier devant la Haute Cour, conformément à l'art 29 de sa loi organique.

Considérant qu'on a soutenu que par la loi sur l'assainissement ont été atteints les droits patrimoniaux de la Société requérante, violant ainsi l'art. 17 de la Constitution;

Considérant que, par cet article, la propriété de toute nature et les créances sur l'Etat sont garanties.

Considérant que, de l'examen du projet de Constitution qui prévoyait, en dehors de la propriété immobilière et mobilière: « La propriété intellectuelle, littéraire, artistique, industrielle et, en général, la propriété », de l'examen des autres travaux préparatoires, des débats qui ont eu lieu dans les Assemblées constituintes et du fait que dans le texte admis on a employé la

présente loi, aux termes et dans les conditions stipulées dans les conventions du Crédit rural avec ses débiteurs et créanciers. »

Donc, les dettes agricoles envers les Sociétés civiles de Crédit foncier rural sont soumises aux trois régimes juridiques prévus par la loi : réduction de plein droit, réduction légale

formule la plus générale possible, pour comprendre les diverses formes de propriété et pour éviter les difficultés provoquées par une énumération, résulte que par l'art. 17 de la Constitution, on garantit non seulement la propriété dans le sens habituel du mot de propriété corporelle, immobilière ou mobilière, mais toute forme de propriété, dans le sens le plus large de ce mot, toute forme de droit qui rentre dans le patrimoine d'une personne; même plus, le constituant a compris garantir non seulement toutes les formes de propriétés connues aujourd'hui, mais toute forme de propriété que « la loi ou la justice consacrerait plus tard, donc toute forme de droit patrimonial connue à la date de l'élaboration de la Constitution ou qui serait conçue ou développée plus tard. »

Du moment que les créances font partie de l'actif patrimonial, elles sont comprises dans l'expression « propriété de toute nature ».

Considérant que, si l'art. 17 prévoit que les créances sur l'Etat sont garanties aussi, cela ne signifie pas que les autres créances ne seraient pas garanties, parce que les mots : « créances sur l'Etat » trouvent leur origine dans la Constitution de 1866 qui — on le voit clairement dans les débats — ont été inscrits sous l'influence des circonstances du moment, pour éloigner le doute que l'Etat ne paierait pas ses dettes — comme on le supposait et même on le proposait — ainsi que pour augmenter le crédit de celui-ci, et nullement pour exclure les autres créances.

Il n'est même pas logique qu'on garantisse seulement les créances sur l'Etat et qu'on refuse la garantie des créances sur les particuliers, départements, communes ou autres personnes juridiques.

Considérant, d'un autre côté, que l'interprétation de l'art. 19 de l'ancienne Constitution était convenue dans le sens que pour l'expression : « la propriété de toute nature », il ne peut y avoir lieu à aucune distinction, le droit de propriété devait être respecté quel que soit son objet; qu'on ne peut pas admettre que les auteurs de la Constitution de 1923 aient voulu quitter l'interprétation antérieure, car, cela ne sort de nulle part et on a démontré que cette expression doit être comprise dans le sens le plus large, justement pour éloigner toute discussion et comprendre tous les droits patrimoniaux.

Considérant, à un autre point de vue, que, si l'on admet que l'art. 17 s'applique seulement à la propriété, cela signifie que ses accessoires et les autres droits réels et autres droits patrimoniaux ne bénéficient d'aucune garantie constitutionnelle, ce qui n'est pas admissible.

Considérant, qu'il serait sans raison de garantir seulement le droit de propriété quand il a comme objet un bien immeuble ou meuble, de n'importe quelle valeur aussi faible qu'elle soit, et de

avec obligation de paiement à très court terme, réduction par décision discrétionnaire du juge. Les dommages, qui pourront résulter, sont couverts par l'Etat.

D'après ces dispositions, il semble que l'application de la loi de 1932 n'apporterait aucun préjudice à la Société de Crédit foncier rural. Pourtant, cela est loin d'être le fonds des choses.

laisser sans garantie le droit de créance qui dérive du rapport d'obligation, se matérialise dans des biens corporels et fait partie, comme le droit de propriété, de l'actif patrimonial, représentant souvent une valeur beaucoup plus grande que le premier.

Considérant, de même, qu'il serait sans aucun sens de garantir les formes de propriété : intellectuelle, littéraire, artistique, industrielle, etc. et laisser sans garantir les créances.

Considérant que, toutes ces considérations imposent la conclusion que les créances aussi, comme tous les droits patrimoniaux sans distinction, sont garantis par l'art. 17 de la Constitution.

Considérant que, la garantie principale pour tels droits consiste dans le fait qu'aucune loi ne peut disposer la confiscation des fortunes (art. 15) et personne ne peut être exproprié que pour cause d'utilité publique et après une juste et préalable indemnité établie par la justice (art. 17, al. 3).

Considérant que, dans le cadre de ces principes, il suffit d'examiner si par la loi sur l'assainissement des dettes agricoles du 17 Avril 1932 ont été attaqués les droits de créance et les autres droits patrimoniaux, selon la prétention de la requérante et les intervenants.

Considérant que, la Société de Crédit foncier rural a été fondée par la loi du 9 Avril 1873 et fonctionne dans les conditions et avec les droits prévus dans cette loi et dans celle du 27 Juin 1923.

Considérant que, selon ces lois, la Société requérante a été constituée conformément au principe de l'association directe de propriétaires ruraux (art. 2 de la loi de 1923) et a comme but : la réalisation d'emprunts hypothécaires par émission de lettres foncières ; de financer les établissements pour toute sorte d'exploitation du sol et l'industrialisation de ses produits et l'accomplissement des travaux techniques nécessaires ; l'institution d'entrepôts et magasins généraux pour les produits du sol et leurs dérivés industriels ; d'effectuer des emprunts sur gage sur ces produits et dérivés ; d'effectuer toutes les opérations de banque pour les membres de la Société et des Sociétés agricoles, ainsi que les opérations d'assurance pour les agriculteurs (art. 2 de la loi).

Considérant, qu'en ce qui concerne les emprunts accordés par le Crédit, la loi de 1923 prévoit qu'ils sont garantis par une hypothèque de premier rang sur la propriété hypothéquée (art. 4, al. 1 et 2) et par la garantie solidaire de toutes les propriétés hypothéquées dans la proportion de la dette existant sur chacune d'entre elles, à la date où la garantie solidaire sera appliquée (art. 4, al. 3) ; que, le paiement des annuités est garanti par un

La Première Société civile de Crédit foncier, qui est une association de propriétaires ruraux (loi de 1923), a pour objet : 1° D'effectuer des prêts hypothécaires par émission de lettres foncières; 2° D'effectuer des prêts en numéraire sur gages.

L'emprunteur devient de plein droit membre de la Société de Crédit rural.

privilège sur les revenus et les produits de toute nature du bien hypothéqué ainsi que par l'immeuble entier (art. 4, al. 4); que, les inscriptions hypothécaires sont dispensées du renouvellement prévu par l'art. 1786 du code civil, la prescription ne fonctionnant plus, et elles garantissent aussi les intérêts, comme aussi les dépenses jusqu'au paiement intégral de la dette sans qu'il soit besoin de l'inscription prévue par l'art. 1785 du code civil; que, pour la réalisation des créances, en cas de retard de la part du débiteur, le Crédit a le droit de demander la mise en possession de l'immeuble hypothéqué et de toucher les revenus (art. 18) et en cas de non paiement d'une annuité ou d'exigibilité du capital, le Crédit a le droit de demander la vente selon une procédure spéciale, rapide, dérogeant au droit commun (art. 19 et 20 de la loi).

Considérant que, la loi sur l'assainissement des dettes agricoles, prévoit, dans son art. 8, que peuvent être assainies, dans les conditions prévues par la loi, les dettes des agriculteurs qui possèdent plus de 10 hectares, si au moins 60 % de leurs dettes, pour lesquelles ils figurent comme débiteur principal, ont été faites en vue de l'acquisition de terres, ou pour les travaux prévus dans le texte, jusqu'à la date de 18 Décembre 1931; que, l'art. 14 prévoit que peuvent demander l'assainissement judiciaire les propriétaires des biens prévus dans la loi, pour leurs dettes définies par l'art. 2 et 8, offrant une cote de minimum de 60 % du total de leurs créances, capital, intérêts, accessoires, payable dans un délai qui sera fixé par le Tribunal, en concordance avec la capacité de paiement du débiteur et avec une annuité qui représentera le plus 50 % des revenus nets des biens du débiteur; que, l'art. 28 dispose que la décision d'assainissement judiciaire est opposable à tous les créiteurs du débiteur, la cote globale établie par la décision sera déposée par le débiteur à l'Administration financière, pour le compte de la Caisse des Dépôts et sera distribuée aux créiteurs par le Président du Tribunal, proportionnellement au quantum de leurs créances; que, les sommes dues à la suite de la décision d'assainissement judiciaire, aussi que les sommes dues annuellement sont garanties par une hypothèque légale sur les biens immobiliers du débiteur, dans laquelle sera mentionnée la nature, le titre et leur rang antérieur; que, dans l'art. 36, al. 1 et 2, on prévoit que par l'effet de l'application des art. 8, 9, 14, si le débiteur fait la preuve que 60 % de ses dettes ont été faites dans les conditions prévues dans l'art. 8 et bénéficie d'assainissement par la réduction des intérêts accumulés ou d'assainissement judiciaire, toutes les autres dettes suivront le régime d'assainissement auquel le débiteur a été soumis et, dans ce cas, le patri-

La créance de la Société de Crédit rural est garantie contre les emprunteurs hypothécaires, par différentes sûretés réelles : a) Hypothèque de premier rang sur l'immeuble hypothéqué ; b) Caution réelle solidaire de tous les propriétaires débiteurs de la Société ; cette caution réelle porte sur toutes les propriétés hypothéquées au profit de la Société de Crédit

moins entier garantit le paiement des cotes d'assainissement, et les revenus de ses biens rentrent, sans aucune exception, dans le calcul de la capacité de paiement.

Considérant que, l'art. 54 de la loi sur l'assainissement prévoit que : « les dettes envers les Sociétés civiles de Crédit foncier rural seront assainies conformément aux dispositions générales de cette loi », auxquelles on ajoute les dispositions spéciales suivantes : « L'Etat complètera toutes les réductions subies par la Première Société de Crédit rural aux dettes en numéraire et lettres foncières, par l'application de la présente loi, aux termes et aux conditions stipulées dans les conventions du Crédit foncier rural avec ses débiteurs et créateurs. »

« Par dérogation à la loi et aux statuts du Crédit foncier rural et aux dispositions des contrats d'emprunt pour les emprunts réalisés en lettres foncières après la date du 1^{er} Janvier 1919, les débiteurs pourront payer l'amortissement compris dans les annuités qui deviendront exigibles à partir du 1^{er} Juin 1932, en effets de l'émission prévue dans le contrat d'emprunt, que la Société recevra au pair, quel que soit leur cours, et les annulera. »

Considérant que, de ce que nous venons de montrer, soit d'une manière évidente que, selon la loi sur l'assainissement et à la suite de la demande du débiteur, le Docteur C. Stanescu, le contrat d'emprunt entre le Crédit foncier rural et le Docteur Stanescu est modifié, la créance, tant en ce qui concerne le capital que les intérêts, est réduite, les termes et le lieu de paiement sont modifiés, les garanties réelles et la solidarité de ses débiteurs hypothécaires sont détruites et remplacées avec une autre beaucoup plus faible et les formes d'exécution, inscrites spécialement pour la garantie de ses droits, dans une loi spéciale, ont été enlevées pour une catégorie de débiteurs.

Considérant donc que, par ces mesures, on n'a pas fait seulement une réglementation du contrat d'emprunt dans le sens de l'art. 1578 du code civil, mais ont été atteints les droits patrimoniaux du Crédit foncier rural, qui dérivent du contrat et sont fondés spécialement sur les lois de 1873 et 1923 et garantis par la Constitution.

Considérant que, la réduction de la créance du Crédit, sa modification ou la destruction de ses droits ont été faites par la loi sur l'assainissement dans l'intérêt du débiteur du Crédit et non dans l'intérêt direct proprement dit de l'Etat dans le sens de l'art. 17 de la Constitution.

Que toutefois, selon cet article, al. 5, par des lois votées à la majorité des 2/3, peuvent être établis d'autres cas d'utilité publique.

rural; c) Privilège sur les revenus et produits de toute sorte des biens hypothéqués.

La Société de Crédit rural a pour la réalisation de sa créance plusieurs droits: a) Droit de se faire mettre en possession de l'immeuble hypothéqué, afin d'encaisser tous les revenus; b) Droit de faire vendre l'immeuble par une procédure simple et expéditive.

Considérant que, si l'art. 17, al. 4, de la Constitution prévoit que la procédure et le mode d'expropriation seront déterminés par une loi spéciale, est sans fondement de croire, qu'en l'absence d'une telle loi dans laquelle on s'occupe de l'expropriation des diverses formes de droits patrimoniaux, on ne peut parler d'une expropriation qu'en matière immobilière et que, le législateur ne pourrait pas réglementer par une loi spéciale l'expropriation de certains droits.

Considérant que, indépendamment de la question de savoir si les dispositions contenues dans la loi sur l'assainissement ont été prises pour utilité publique et indépendamment du nom qu'on donne à ce procédé comme, il est hors de doute, par ces dispositions sont atteints — comme nous l'avons démontré — certains droits patrimoniaux du Crédit foncier rural, cela est en réalité une forme d'expropriation.

Considérant que, selon l'art. 17 de la Constitution, l'expropriation ne peut être faite qu'après une juste et préalable indemnité établie par la justice; que, tout autre procédé de fixation ou de payement de l'indemnité — sauf celui accepté par la personne expropriée — viole la Constitution.

Considérant que, l'obligation de l'Etat — prévue par l'art. 54 — ne constitue pas une indemnité conformément à l'art. 17 de la Constitution; qu'en réalité, quoique l'Etat soit obligé de compléter les réductions subies par le Crédit foncier rural, par l'application de la loi sur l'assainissement, aux dettes en numéraire et lettres foncières, pourtant on ne donne pas au Crédit l'équivalent pour toutes les pertes subies et spécialement pour celles qui résultent de l'enlèvement de l'hypothèque de premier rang, du privilège, de la solidarité entre ses débiteurs hypothécaires, de la procédure spéciale d'exécution, qui lui assurait une réalisation plus rapide de ses droits, ainsi que les autres modifications apportées à son contrat par la dépréciation de ses dettes.

Considérant que, l'indemnité n'est pas établie par la justice et elle n'est ni préalable parce que — en dehors de ce que l'Etat est obligé, par l'art. 54, de payer aux termes et dans les conditions stipulées dans les contrats du Crédit avec ses débiteurs et créiteurs — le reste de l'indemnité n'est pas acquitté intégralement au moment où, par l'application de la loi, les droits du Crédit sont atteints.

Donc, ne sont pas satisfaites les dispositions de la Constitution en ce qui concerne l'indemnité.

Considérant qu'il a été soutenu que les dispositions attaquées

L'emprunteur hypothécaire a trois obligations juridiques envers la Société de Crédi trural : a) Il est débiteur personnel pour toutes les annuités stipulées ; b) Il est débiteur hypothécaire sur les immeubles donnés en garantie, pour le montant des dites annuïés ; c) Il est caution réelle sur son immeuble hypothéqué et proportionnellement à la dette, de toutes les

de la loi sur l'assainissement se fondent sur l'art. 21 de la Constitution.

Considérant que ce texte prévoit :

« Tous les facteurs de la production bénéficient d'une égale protection. L'Etat peut intervenir par des lois dans les rapports entre ces facteurs pour prévenir des conflits économiques et sociaux. La liberté du travail est protégée. La loi s'occupera de l'Assurance Sociale des ouvriers en cas de maladie, accidents et autres. »

Considérant que, aussi de ce texte et surtout des débats des Assemblées constituantes, il résulte sans aucun doute que, par ce nouvel article ou en vue de prévenir et d'apaiser les conflits entre capital et travail, en réglementant de la façon la plus équitable les rapports entre patrons et ouvriers et prenant des mesures pour concilier les intérêts de ces facteurs sociaux.

Donc, il est clair que l'art. 21 n'a été inscrit que pour intervenir dans les rapports entre crédateurs et débiteurs.

Que, vu tout cela, il est inadmissible d'étendre — par la voie de l'interprétation — l'application de l'art. 21 aux rapports entre crédateurs et débiteurs, surtout qu'il s'agit de l'interprétation d'un texte de la Constitution.

Que d'ailleurs, si l'on décide que selon ce texte, le législateur pourrait intervenir dans ces rapports aussi, en modifiant des contrats, diminuant ou enlevant des droits sans les formes et l'indemnité prévue, cela signifiait que par l'art. 21, l'art. 17 de la Constitution est abrogé, ce qui est inadmissible.

Par conséquent, l'art. 21 ne peut pas servir comme fondement de la loi pour l'assainissement.

Considérant qu'il a été encore soutenu que les textes cités de la loi sur l'assainissement se justifient par la théorie de l'imprévision.

Considérant que, dans notre droit, le législateur établit par l'art. 969 du code civil, le principe de droit commun selon lequel les conventions légalement conclues ont force de loi entre les parties contractantes, leur révocation n'étant possible que par le consentement mutuel ou pour des causes prévues par la loi ; il ne peut être dérogé à cette règle que par une disposition légale expresse, comme celle de l'art. 1459 du code civil, exception qui confirme la conclusion que dans notre législation la théorie de l'imprévision ne peut être consacrée qu'en vertu d'un texte exprès.

Considérant que — même selon la théorie de l'imprévision — on ne reconnaît généralement à la justice que le droit de résilier les contrats ou de les suspendre pour quelque temps, et non de

lettres foncières émises par la Société de Crédit rural.

La base de tous les mécanismes des opérations de prêts de la Société de Crédit foncier rural est constituée par les garanties de toutes sortes créées par le remboursement facile et rapide des créances de la Société sur les emprunteurs.

Or, par la loi de 1932, les obligations des emprunteurs

les modifier ; que, cette théorie a été appliquée surtout aux contrats qui contiennent des prestations futures et spécialement à ceux qui contiennent des prestations successives, et non aux emprunts d'argent ou aux dettes de cette sorte.

Considérant que, l'intervention de la justice a été admise — dans certains pays — à cause des grandes difficultés d'exécution des contrats, difficultés provenues d'un grand changement de la valeur des prestations, qui dépasse de beaucoup tout ce qu'une personne diligente aurait pu normalement prévoir à la conclusion du contrat ; que, par cette théorie, on a cherché d'empêcher l'enrichissement injuste de l'une des parties au détriment de l'autre et d'arriver ainsi à une exécution plus approchée de l'intention qu'ont eu les parties au moment de la conclusion du contrat, exécution fondée sur la bonne foi et l'équité.

Considérant que, du fait que le législateur a pris, par la loi sur l'assainissement, pour tous les débiteurs agricoles, des mesures générales, qui modifie les contrats, réduisent ou détruisent les droits patrimoniaux des créiteurs, cette loi — dans les dispositions mentionnées — ne peut avoir un fondement constitutionnel ni dans la théorie de l'imprévision.

D'ailleurs, dans l'espèce, vu les intérêts relativement faibles perçus par le Crédit foncier rural et vu le grand délai pour le payement, cette théorie serait très difficilement applicable.

Considérant que, même si dans certains cas la théorie de l'imprévision se justifie, elle ne peut être admise et justifiée qu'en respectant la Constitution ; il n'est pas permis, sous le motif de l'imprévision, de réduire ou détruire les droits garantis, et l'art. 17 de la Constitution soit méconnu ; que, si l'on n'admet pas que cet article fondamental soit modifié par d'autres textes de la Constitution, d'autant plus, il n'est pas admissible qu'il soit méconnu en se fondant sur une théorie discutée.

Par conséquent, ni à ce point de vue la loi de l'assainissement — comme elle viole l'art. 17 — ne peut être considérée constitutionnelle.

Considérant que, de tout ce que nous venons de dire, il résulte pleinement que, par l'application de l'art. 8 combiné avec les art. 14, 28, 36, 54 de la loi sur l'assainissement des dettes agricoles, du 19 Avril 1932, sont atteints le droit de créance et les autres droits patrimoniaux de la Société Crédit foncier rural, droits qui découlent du contrat avec le Docteur Corneliu Stanesco et des lois et sont garantis par l'art. 17 de la Constitution, sans accorder l'indemnité due conformément à ce texte.

Donc, les articles cités plus haut, de la loi sur l'assainissement sont inconstitutionnels.

envers le Crédit rural sont considérablement modifiées, réduites ou même supprimées, sans que les obligations mises par la loi, à la charge de l'Etat vis à vis du Crédit rural compensent exactement ces modifications, réductions ou suppressions.

On peut relever plusieurs atteintes principales portées par la loi de 1932 aux droits du Crédit rural (55).

Par le fait que la dette agricole de l'emprunteur envers le Crédit rural se trouve réduite de plein droit, disparaîtront, pour la partie annulée de la dette, les sûretés réelles et facilités d'exécution qui existent au profit du Crédit rural car, la loi de 1932 ne confère à la créance contre l'Etat aucune sûreté de paiement et, en plus, le Crédit rural se trouve privé contre ce débiteur de toute voie d'exécution forcée, puis-

Considérant que, les articles 1, 2, 15, 27, 29, 30, 31, 55 dont la déclaration d'inconstitutionnalité a été demandée par la requérante et les intervenants, contiennent des dispositions générales concernant l'objet de la loi, les modes de procédure pour l'introduction des demandes d'assainissement et le mode de jugement.

Que, les articles 1 et 2 sont constitutionnels et les autres ne peuvent recevoir aucune application, si les textes cités plus haut comme inconstitutionnels sont déclarés ainsi, donc il n'est pas utile de les examiner à ce point de vue.

Considérant que, l'art. 55 s'occupe de compléter, par l'Etat, les dommages subis — par l'effet de la loi — par d'autres Institutions de crédit, donc il ne peut pas être examiné dans ce litige.

Considérant que, de tout cela, il faut admettre la demande de la Société de Crédit foncier rural et les demandes des intervenants et déclarer inconstitutionnels les art. 8, 14, 28, 54 de la loi sur l'assainissement des dettes agricoles du 19 Avril 1932 et inapplicables envers la requérante et les intervenants, dans la demande d'assainissement introduite par le Docteur C. Stanescu et, par conséquent, on dispose l'envoi du dossier au Tribunal de Vlasca.

Considérant aussi l'art 103 de la Constitution.

Pour ces motifs, la Cour, au nom de la loi, déclare inconstitutionnels les articles 8, 14, 28, 36 et 54 de la loi sur l'assainissement des dettes agricoles.

Décision N° 50, du 17 Novembre 1932.

(55) V. *Pandectele săptămânale*, 1933, note de M. GASTON JÈZE, p. 101.

qu'il n'existe contre l'Etat aucun moyen de contrainte efficace.

Pour la partie de la dette qui reste à la charge du débiteur, la créance du Crédit rural se trouve profondément modifiée, modification qui varie selon le régime juridique dont fait partie le débiteur. La créance se trouve modifiée considérablement par le changement des dates d'échéances de remboursement, stipulées contre les contrats de prêt.

Dans le cas d'assainissement judiciaire, c'est le recouvrement même de la créance qui est rendu incertain, car le Crédit rural perd son droit d'hypothèque de premier rang et ne garde que l'hypothèque légale conférée par la loi de 1932 à tous les créanciers.

Dans le cas où un immeuble rural est vendu sur la demande d'un créancier étranger, comme, d'après la loi de 1932, le prix doit être distribué entre tous les créanciers proportionnellement à leur créance, le Crédit rural perd encore le premier rang.

En plus, la loi de 1932 ne permet pas au Crédit rural de se retourner contre les propriétaires débiteurs membres de la Société de Crédit rural et cautions réelles.

Ceux qui sont touchés le plus durement par la loi de 1932 sont les porteurs de lettres foncières.

La question de la constitutionnalité de la loi sur l'assainissement des dettes agricoles fut soulevée dans deux litiges entre le Crédit rural et ses débiteurs. Les parties furent d'accord pour la suspension de la procédure devant le Tribunal et le renvoi de l'affaire devant les sections réunies de la Cour de Cassation qui, comme nous l'avons vu, se prononcent pour l'inconstitutionnalité de la loi de 1932.

La loi de 1932 viole l'art. 17 de la Constitution. L'alinéa

premier de cet article déclare : « La propriété de toute nature ainsi que les créances sur l'Etat sont garanties ».

Du fait que l'art. 17 prévoit expressément les créances sur l'Etat, cela ne signifie pas que les autres créances ne sont pas garanties. Cette disposition trouve son origine et son explication dans la Constitution de 1866. En effet, dans les débats, lors de l'élaboration de cette Constitution, on voit clairement que les créances sur l'Etat ont été prévues expressément pour dissiper les bruits que l'Etat ne payerait pas ses dettes.

Sous l'ancienne Constitution, l'interprétation donnée à l'art. 19 (qui correspondait à l'actuel art. 17) était bien établie dans le sens que l'expression « propriété de toute nature », comprend toute sorte de propriété sans distinction.

Il n'y a aucune raison de garantir le droit de propriété sur les biens immeubles ou meubles et de laisser sans garantie les créances qui font partie, comme le droit de propriété, de l'actif patrimonial et représentent souvent des valeurs plus grandes que les biens meubles ou immeubles.

L'argument prétendant qu'il s'agit d'une expropriation ne tient pas non plus.

L'art. 17, alinéa 3, déclare que personne ne peut être exproprié que pour cause d'utilité publique or, toutes les modifications apportées à certaines créances par la loi de 1932, sont faites dans l'intérêt des débiteurs et nullement pour une cause d'utilité publique.

L'alinéa 3 de l'art. 17 prévoit encore que l'expropriation ne peut être faite qu'après une juste et préalable indemnité établie par la justice, or, la loi de 1932 ne respecte aucune-ment ces dispositions. Si l'art. 54 de la loi prévoit une indemnité, elle n'est ni préalable ni fixée par la justice.

On a soutenu que la loi de 1932 fait l'application de l'art.

21 de la Constitution de 1923. Voyons cet article : « Tous les facteurs de la propriété bénéficient d'une égale protection. L'Etat peut intervenir par des lois dans les rapports entre ces facteurs pour prévenir des conflits économiques ou sociaux. La liberté du travail sera protégée. La loi s'occupera de l'assurance sociale des ouvriers en cas de maladie, accidents et autres. »

Je ne trouve dans cet article aucun argument en faveur de la loi de 1932. L'art. 21 est très clair, il se propose de prévenir les conflits entre les facteurs de la production, entre le capital et le travail, entre les patrons et les ouvriers et ne concerne nullement les rapports entre crédateurs et débiteurs. Il ne permet aucunement de modifier les contrats, d'enlever des droits sans respecter les formes et accorder les indemnités prévues.

On a invoqué encore que la loi sur l'assainissement des dettes agricoles se justifie par la théorie de l'imprévision.

Selon l'art. 969 du code civil, les conventions légalement conclues ont force de loi entre les parties contractantes. On ne peut déroger à cette règle que par une disposition légale précise, comme nous avons l'art. 1.458 du code civil.

La théorie de l'imprévision ne peut pas être appliquée par une mesure générale comme la loi sur l'assainissement. Cette théorie est destinée d'empêcher un enrichissement injuste, ce qui demande un examen attentif pour chaque cas, examen qui ne peut être que dans l'attribution de la justice.

Nous pouvons conclure que la loi du 19 Avril 1932, n'était qu'une loi de confiscation et par là, elle était contraire encore d'une manière flagrante à l'art. 15 de la Constitution, qui déclare d'une façon très claire qu'aucune loi ne peut établir la confiscation des fortunes.

Conclusion

Au cours de nos développements, nous nous sommes montré partisan du contrôle de la constitutionnalité des lois et nous pouvons ajouter qu'il s'impose chaque jour plus fortement, vu le nombre des lois toujours en augmentation. Ce contrôle constitue une véritable garantie à l'organisation de l'Etat.

La difficulté se présente surtout au moment où l'on doit choisir la forme de contrôle. Entre le système préventif et le système répressif, je préfère sans hésiter le premier. Je crois qu'il ne peut pas y avoir d'hésitation, car c'est infiniment plus important de prévenir une erreur que de la corriger.

Pour mettre en application le contrôle de la constitutionnalité des lois, deux méthodes sont plus connues : le contrôle par un corps politique ou par le judiciaire.

Le contrôle de la constitutionnalité des lois par un corps politique a subi un échec complet. Cela était à prévoir car, ou bien en effet ce corps politique, par son désir d'exercer toutes ses attributions arrive à être le Maître suprême dans l'Etat, ou bien il devient à la remorque du pouvoir public le plus fort et, dans ce cas, il est inutile.

Le contrôle par le judiciaire, au contraire, a le plus grand succès.

Entre les diverses formes de contrôle judiciaire : contrôle exercé par tous les Tribunaux, par un Tribunal spécial, par la Cour de Cassation sections réunies, je n'ai pas de préférence. Ce qui intéresse surtout, ce n'est pas le système en lui-même,

mais les dispositions accessoires, les détails d'application et les conceptions du milieu dans lequel il fonctionne.

Je peux prendre un exemple. Le contrôle aux Etats-Unis est exercé par tous les Tribunaux; il en était de même en Roumanie avant 1923, or, le système américain a connu des critiques qui ne pouvaient pas être apportées au système roumain.

Le contrôle de la constitutionnalité des lois en Roumanie fonctionne d'une manière satisfaisante. Il est toujours resté dans le cadre strictement juridique, sans jamais envisager des considérations d'autre nature, ce qui lui fait garder le rôle et le pouvoir normal.

Cela ne veut pas dire que le système roumain ne prête à aucune critique.

Un exemple intéressant concerne la saisine. Le mode de fonctionnement de celle-ci doit être, en général, approuvé. D'abord, elle est permise à tous les particuliers, ce qui lui attribue une supériorité par rapport aux pays qui ne la permettent qu'à certains organes. Dans ce dernier système, le droit de saisine est vraiment trop étroit.

Tout en étant accordée aux particuliers, la saisine ne peut être exercée en Roumanie que par ceux qui ont un intérêt direct pour faire déclarer une loi inconstitutionnelle; cette règle est bien préférable à celle qui permet, d'une façon excessivement large, la saisine à tous les particuliers, même s'ils ne sont pas directement lésés (Espagne).

Pourtant, notre organisation de la saisine mérite une forte critique aussi, pour le fait de ne pas permettre aux Tribunaux d'élever d'office l'exception d'inconstitutionnalité. Si, par crainte des chicanes, on n'admet pas la suspension du jugement devant les instances ordinaires et la saisine de la Cour de Cassation pour inconstitutionnalité sur la demande de l'une des

parties, il n'y a pas de chicanes à craindre si on accorde aux Tribunaux le droit de soulever d'office l'inconstitutionnalité, pour éviter les lenteurs des jugements.

Une autre critique importante est méritée par la disposition de l'art. 103 de la Constitution, qui prévoit que le jugement d'inconstitutionnalité n'a d'effet qu'entre les parties.

Selon cette disposition, si la loi déclarée inconstitutionnelle n'est pas abrogée ou reformée par le pouvoir législatif, on arrive à la situaion vraiment ridicule que les Tribunaux sont obligés d'appliquer une loi malgré la déclaration d'inconstitutionnalité par la Haute Cour.

L'effet erga omnes serait beaucoup plus raisonnable et pratique.

En Roumanie existe aussi, comme nous l'avons dit, un contrôle préventif qui est exercé, d'une façon indirecte d'ailleurs, par le Conseil législatif (voir plus haut).

Je ne peux qu'approuver ce contrôle préventif et regretter qu'il ne soit pas plus efficace.

Il est tout à fait désirable que le Conseil législatif reçoive l'organisation et l'indépendance nécessaires pour exercer avec pleine compétence et autorité le contrôle de la constitutionnalité des lois. Il est inutile d'insister sur les avantages qu'il y aurait à ce que toutes les lois votées par les Chambres fussent constitutionnelles.

Vu. Le Président de Thèse :

GILBERT GIDEL.

Vu. Le Doyen :

E. ALLIX

Vu et permis d'imprimer.

Le Recteur de l'Académie de Paris :

S. CHARLÉTY.

Bibliographie

- ANGELESCO (C.). — Izvoarele Constitutiei române dela 1866, Bucarest, 1926.
- ASCOLI (CARLOS D'). — La Constitution espagnole de 1931, thèse de doctorat en droit, Paris, 1932.
- BLARAMBERG (N.). — Essai comparé sur les institutions et les lois de la Roumanie, Bucarest, 1886.
- BOUTMY. — Etudes de droit constitutionnel, Paris, 1895.
- BRYCE (J.). — La République américaine. Traduction JÈZE, Paris, 1911, t. I.
- CANTEMIR (D.). — Descrierea Moldovei Bucarest, 1875.
- CONSTANTINESCO (M.). — L'évolution de la propriété rurale et la réforme agraire en Roumanie, Bucarest, 1925.
- DARESTE. — Les Constitutions modernes, Paris, 4^e édition.
- La Constitution de l'Autriche, t. I.
 - La Charte de la Hongrie, *Bulle d'Or*, t. II.
 - La Constitution de la Tschécoslovaquie, t. II.
 - La Constitution des Etats-Unis, 14^e amendement, t. VI.
- DISSESCO. — Cours de droit public român, Bucarest, 1910.
- FLANDERKA (OTAKAR). — Le contrôle de la constitutionnalité des lois en Tchécoslovaquie, thèse doctorat en droit, Paris, 1926.
- GALLAND (H.). — Le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois aux Etats-Unis, thèse doctorat en droit, Lyon, 1931.

- GENY (F.). — Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif, Paris, 1899, t. I.
- GIDEL. — Droit constitutionnel comparé, cours doctorat, 1932-1933.
- LAMBERT. — Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis, Paris, 1921.
- LEBLANC (J.). — Du pouvoir des Tribunaux d'apprécier en France la constitutionnalité des lois, thèse doctorat, Paris, 1924.
- MEITANI (G.). — Le pouvoir constituant en Roumanie, thèse doctorat, Paris, 1901.
- MONTESQUIEU. — Esprit des lois, Paris, 1877.
- NEGULESCO (P.). — Curs de drept constitutional român, Bucarest, 1927.
- ORESCO (V.). — Le contrôle de la constitutionnalité des lois en Roumanie, thèse doctorat, Paris, 1929.
- ORLANDO. — Principes de droit public et constitutionnel, trad. par S. BOUYSSY, Paris, 1902.
- PAGE (HENRI DE). — De l'interprétation des lois, t. II, Paris, 1925.
- PETRESCO (G.), STURDZA (DEM. A.), STURDZA (DEM. C.). — Recueil des actes et documents relatifs à l'histoire de la régénération roumaine, t. III, Bucarest, 1889, t. VII, Bucarest, 1892.
- RADULESCO (JEAN-HÉLIADE). — Mémoires sur les événements de 1848, Paris, 1851.
- TOCQUEVILLE (DE). — De la démocratie en Amérique, Paris, 1835, t. I.
- VASILIU (C.). — Controlul constitutionalității legilor, Bucarest, 1929.
- VEÏSSA (T.). — Consitutia legea electorală și organizarea judecătorească a Belgiei, Iassy, 1857.

XENOPOL. — Histoire des Roumains de la Dacie Trajane, t. I et II, Paris, 1896.

Recueils, Revues

MARTENS. — *Nouveau recueil général des traités :*

t. 14. La Convention de Balta-Liman de 1849.

t. 15. Le Traité de Paris de 1856.

t. 16 (2^e partie). La Convention de Paris de 1858.

t. 16 (2^e partie). Annexe à la Convention de Paris.

Monitorul oficial, 1923. — Discours prononcé à la Chambre des Députés par I. LUPAS.

Pandectele române :

1927, note de M. P. MISSIR au sujet de la décision de la Cour de Cassation de Roumanie du 7 Septembre 1922, sur la constitutionnalité de la loi sur la réforme agraire du 17 Juillet 1921.

1929, note de M. I.-N. STAMBULESCO au sujet de la décision de la Cour de Cassation sections réunies du 6 Juin 1929, sur l'inconstitutionnalité de l'art. 3, dernier alinéa, de la loi sur le Contentieux administratif du 23 Décembre 1925.

Pandectele Sâptâmânale :

1933, note de M. G. JÈZE au sujet de la décision de la Cour de Cassation sections réunies du 17 Novembre 1932, sur l'inconstitutionnalité de la loi sur l'assainissement des dettes agricoles du 19 Avril 1932.

Revista de drept public :

1927, Controlul constitutionalității legilor, par G. ALEXIANO.

1927, Originea si menirea consiliului legislatif, par I.-C. FILITTI.

Revue de droit public :

1912, L'inconstitutionnalité des lois en Roumanie, par G. JÈZE.

1928, La garantie juridictionnelle de la Constitution, par H. Kelsen.

Revue Internationale du travail :

1926, La constitutionnalité de la législation du travail aux Etats-Unis, par W-G. RICE.

Sirey :

1912 (4^e partie), note de M. BERTHÉLEMY sur l'arrêt du Tribunal d'Ilfov du 2 Février 1912, dans l'affaire des tramways de Bucarest.

Table des Matières

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I. — Vue générale de la situation sous les diverses Constitutions	12
Section I. — La situation avant 1831, avant le Règlement organique	12
Section II. — Le Règlement organique	14
Section III. — La Constitution de 1848 et la Con- vention de Balta-Liman de 1849	19
Section IV. — La Convention de Paris	22
Section V. — Le Statut	28
Section VI. — La Constitution du 1 ^{er} Juillet 1866.	32
Section VII. — Les modifications subies par la Constitution de 1866	37
Section VIII. — La Constitution du 29 Mars 1923	39
CHAPITRE II. — Le contrôle à priori sous la Constitu- tion de 1923	43
CHAPITRE III. — Le contrôle à posteriori	47
Section I. — Brève incursion dans les législa- tions d'autres pays	47
Par. I. — Le contrôle de la constitution- nalité des lois aux Etats-Unis	47

	Pages
Par. II. — Le contrôle de la constitution- nalité des lois en Autriche, Tchécoslo- vaquie, Espagne	53
Section II. — Le contrôle de la constitutionnalité des lois en Roumanie sous la Constitution de 1866	61
Section III. — Le contrôle à posteriori en Rou- manie sous la Constitution de 1923	96
CONCLUSION	131
BIBLIOGRAPHIE	135
